

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНЫ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

**ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА
И УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ
СИСТЕМНЫХ ДИСБАЛАНСОВ:
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ**

Монография

**Донецк
2013**

УДК 338.45:338.2:330.837

ББК У9(4Укр) 30

П 81

У монографії виконано аналіз положень неокласичної, інституціональної та еволюційної економічних теорій у сфері промислової політики, обґрунтовано стратегічні напрями нової промислової політики України, покликаної вирішити проблеми неоіндустріалізації, розроблено пропозиції щодо організації управління розвитком промисловості в умовах системних дисбалансів і концептуальні положення загальнодержавної цільової програми розвитку промисловості на середньострокову перспективу.

Для науковців, державних службовців, викладачів, аспірантів, студентів, усіх тих, хто цікавиться проблемами промислової політики і управління розвитком промисловості.

The monograph analyzes the scientific principles of neoclassical, institutional and evolutionary economic theories in the field of industrial policy, justifies the strategic direction of the new industrial policy of Ukraine, designed to solve the problems of neoindustrialization, develops proposals on the industry development management in conditions of systemic imbalances and conceptual frameworks of the national target program for the industry development in the medium term.

For researchers, government officials, academicians, post graduate students, students, and all those who are interested in the problems of industrial policy and industry's development management.

Рецензенты: д.э.н. В.В. Дементьев,
д.э.н. В.И. Ляшенко,
д.э.н. Н.Ю. Рекова

Рекомендована к печати учёным советом Института экономики промышленности НАН Украины (протокол № 7 от 19.06.2013 г.)

Промышленная политика и управление развитием промышленности в условиях системных дисбалансов: концептуальные основы: моногр. / В.П. Вишневский, А.И. Амоша, Л.А. Збаразская, А.А. Охтен, Д.Ю. Череватский; под общ. ред. В.П. Вишневого и Л.А. Збаразской / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2013. – 180 с.

ISBN 978-966-02-6991-0

В монографии выполнен анализ положений неоклассической, институциональной и эволюционной экономических теорий в сфере промышленной политики, обоснованы стратегические направления новой промышленной политики Украины, призванной решить проблемы неоиндустриализации, разработаны предложения по организации управления развитием промышленности в условиях системных дисбалансов и концептуальные положения общегосударственной целевой программы развития промышленности на среднесрочную перспективу.

Для научных сотрудников, государственных служащих, преподавателей, аспирантов, студентов, всех тех, кто интересуется проблемами промышленной политики и управления развитием промышленности.

УДК 338.45:338.2:330.837
ББК У9(4Укр) 30

ISBN 978-966-02-6991-0

© В.П. Вишневский, А.И. Амоша,
Л.А. Збаразская, А.А. Охтен,
Д.Ю. Череватский, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ПРО- МЫШЛЕННОСТИ	10
1.1. Что такое промышленная политика?	10
1.2. Экономическая теория и промышленная политика	18
1.2.1. Неоклассические основания промышленной политики	18
1.2.2. Институциональные основания промышленной политики	27
1.2.3. Эволюционные основания промышленной политики	35
1.3. Организация управления развитием промышленности	43
1.3.1. Особенности организации управления развитием промышленности в Украине	44
1.3.2. Зарубежный опыт организации управления развитием промышленности	50
1.3.3. Концептуальные положения организации управления развитием промышленности Украины в условиях системных дисбалансов	64
Выводы к главе 1	80
Глава 2. НАПРАВЛЕНИЯ НОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ: КУРС НА НЕОИНДУСТРИ- АЛИЗАЦИЮ И МАТРИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ	85
2.1. Промышленная политика в XXI веке: новая реальность – новые цели	85
2.2. Промышленность Украины: итоги за 20 лет как "зеркало" государственной промышленной политики	91
2.3. Матричная промышленная политика для Украины: концепция инновационной неоиндустриализации	95
2.4. Горизонтальная составляющая матричной промышленной политики	103
2.4.1. Формирование благоприятной институциональной среды	105
2.4.2. Содействие развитию организации произ- водства и инновационной инфраструктуры	113

2.5. Вертикальная составляющая матричной промышленной политики	125
2.5.1. Отраслевые приоритеты	126
2.5.2. Формы реализации отраслевых приоритетов	127
Выводы к главе 2	131
Глава 3. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБЩЕГОСУ- ДАРСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ УКРАИНЫ	135
3.1. Определение проблемы, на решение которой направлена программа	136
3.2. Анализ причин возникновения проблемы и обоснования необходимости её решения программным методом	137
3.3. Цель Программы. Определение оптимального варианта решения проблемы на основе сравни- тельного анализа возможных вариантов (сценариев).....	139
3.4. Пути и способы решения проблемы, срок выполнения Программы.....	142
3.4.1. Создание благоприятных условий для развития промышленности и формиро- вание качественной институциональной среды	143
3.4.2. Содействие инновациям и развитию передового производства в промышленности.....	147
3.4.3. Поддержка реализации обновлённых структурно-отраслевых целей развития промышленности.....	152
Выводы к главе 3	155
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	159
ЛИТЕРАТУРА	167

ВВЕДЕНИЕ

В бывшем СССР было несколько специализированных промышленных регионов. Один из них – Украинская ССР, где работало большое число угольных, энергетических, металлургических, химических, машиностроительных и других предприятий, в том числе в оборонном комплексе. Спустя двадцать лет, многие тенденции развития и проблемы, с которыми сталкивается промышленность Украины, остаются характерными и для других бывших союзных республик.

На момент распада СССР и образования Украины как независимого государства индустриальный сектор занимал лидирующие позиции в её экономике. В промышленности было занято 7,8 млн чел. – больше, чем в каком-либо ином виде деятельности. В 1991 г. выпуск продукции государственными промышленными предприятиями, расположенными на территории Украины, составил более 50% общего выпуска товаров и услуг по отраслям её экономики и более 40% валовой добавленной стоимости.

В то время украинская промышленность была частью единого народнохозяйственного комплекса СССР, который развивался на плановой основе. В связи с тем, что после распада СССР в РФ и Украине был взят курс на переход от плановой экономики к рыночной, промышленность была вынуждена пройти через полосу институциональных и хозяйственных трансформаций, главными элементами которых стали приватизация государственной собственности, либерализация цен на товары и услуги и ликвидация государственной монополии на внешнюю торговлю.

Ожидаемым результатом таких преобразований было приведение объёмов и структуры промышленного производства в соответствии с платёжеспособным спросом на внутреннем и внешних рынках, реструктуризация и модернизация производственного аппарата, обновление технологий производства продукции, повышение производительности труда и снижение техногенной нагрузки на окружающую среду. Естественно было ожидать, что в связи с масштабными реформами размеры про-

мышленного сектора экономики сократятся, но зато со временем он станет более эффективным и конкурентоспособным, лучше отвечающим новым требованиям к экономической безопасности государства.

С целью поддержания и стимулирования развития отрасли в сложных условиях рыночных трансформаций украинское государство осуществило ряд мер в сфере промышленной политики. Были разработаны и приняты Концепции промышленной политики (1996 и 2003 гг.), Государственная программа развития промышленности на 2003-2011 гг., принят ряд государственных целевых программ в сфере промышленности, меморандумов и др. Кроме того, регулирование развития украинской промышленности (иногда противоречивое) осуществлялось методами налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики.

В конечном счёте за прошедшие 20 лет рыночная адаптация действительно произошла, и теперь промышленность Украины, представленная в основном предприятиями негосударственных форм собственности, выпускает такую продукцию, которая пользуется спросом на внешних и внутренних рынках.

Однако, во-первых, процессы преобразований по форме больше напоминали стихийный обвал (особенно в первой половине 90-х годов), чем целенаправленное обучение и постепенное приспособление к изменяющимся условиям внешней среды, а поэтому сопровождался большими социальными издержками: достаточно отметить, что численность занятых в промышленности сократилась с 7,8 млн чел. в 1991 г. до 3,5 млн чел. в 2009 г., т.е. больше чем в два раза.

Во-вторых, массовой реструктуризации и модернизации производственного аппарата, обновления технологий производства продукции не состоялось. Рыночная адаптация происходила, главным образом, не путём создания новых высокотехнологичных производств, а путём вымирания отдельных предприятий и даже целых отраслей (лёгкая промышленность), спрос на

продукцию которых отсутствовал или она оказалась неконкурентоспособной¹.

Что же касается тех предприятий и отраслей, которые сумели выжить (в добывающей промышленности, чёрной металлургии, электроэнергетике, газовой промышленности, химии и нефтехимии, машиностроении), то многие из них все ещё используют доставшуюся по наследству от бывшего СССР технику и технологию, которые определяют уровень производительности труда и техногенной нагрузки на окружающую среду².

В-третьих, с позиций экономической составляющей национальной безопасности результаты рыночной адаптации украинской промышленности к новым условиям хозяйствования также нельзя признать удовлетворительными. Она оказалась уязвимой к экономическим шокам, не способной сохранять траекторию устойчивого функционирования в быстро меняющейся внешней среде. Особенно наглядно это проявилось во время мирового финансово-экономического кризиса в 2009 г., когда

¹ Вот как характеризовал результаты рыночных реформ в РФ, где тенденции развития промышленности, судя по динамике объёмов производства, примерно такие же, как и в Украине, бывший вице-премьер РФ, вице-президент холдинга "Русский алюминий" А. Лившиц: "Мы даже не отдаём себе отчёта, что живём в социалистической стране. Олигархи зарабатывают деньги на социалистических заводах – они ещё пока сами ничего не построили. Свой товар возят по социалистическим рельсам, а ток – по социалистическим линиям электропередач. Ремонтируют? Да, но не строят. Это всё досталось от той страны, которой нет уже пятнадцать лет. А какого-то ввода мощностей мы не видим" (См.: Лившиц А. Сейчас единственный способ сохранить деньги – это их тратить! / А. Лившиц // Московский комсомолец. – 2005. – № 1670. – 8 июня).

² Например, в производстве украинских чёрных металлов, занимающих наибольший удельный вес во внешней торговле товарами (около 30% общего объёма экспорта в 2010 г.), устаревший мартеновский способ производства стали в 2000-2008 гг. все ещё составлял более 40%, тогда как в среднем в мире его доля не превышала 5%. И только в кризисном 2009 г. доля мартеновской стали сократилась в Украине до 26% (в РФ – до 10%, в среднем в мире – до 1,3%) (См.: Steel Statistical Yearbook 2010. – Worldsteel Committee on Economic Studies, Brussels, 2010. – P. 35).

объёмы промышленного производства обвалились больше чем на 20%, что поставило Украину на грань дефолта¹.

Таким образом, в целом неудовлетворительные результаты развития украинской индустрии за рассмотренный двадцатилетний период свидетельствуют о том, что требуются серьёзные изменения в части промышленной политики: её нужно или существенно перестраивать, или по причине неэффективности от неё следует отказаться вообще.

Сразу определимся с терминологией и соотношением рабочих определений "промышленная политика" и "управление развитием промышленности". И первый и второй термин означают некоторые целенаправленные действия правительства в сфере промышленности. Поэтому здесь и далее в работе они используются как синонимы. Но только в первом случае (когда рассматривается промышленная политика) акцент делается на содержательных аспектах проблемы: какие цели должны быть поставлены, что именно нужно делать для их достижения, а что делать нельзя или нежелательно, какие инструменты для этого лучше использовать и т. д., а во втором случае (когда речь идёт об управлении развитием) – на организационных аспектах проблемы: кто и какие работы должен выполнять, с кем и как при этом взаимодействовать и т.д.

Но прежде чем ставить вопрос в такой практической плоскости, следует обратиться к теоретическим и прикладным аспектам проблемы, ещё раз рассмотреть аргументы "за" и "против" управления развитием промышленности и промышленной политики в свете радикально изменившихся условий хозяйствования как внутри страны, так и за её пределами.

Для этого в монографии последовательно выполнен анализ положения неоклассической, институциональной и эволюционной экономических теорий в сфере промышленной политики, обоснованы стратегические направления новой промышленной политики Украины, призванной решить проблемы неоиндустриализации, разработаны концептуальные положения

¹ Банковские аналитики: Украина на грани дефолта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unian.net/rus/news/news-301123.html>.

общегосударственной целевой программы развития промышленности на среднесрочную перспективу.

Авторы выражают глубокую благодарность за критические замечания, предоставленные информационно-аналитические материалы и высказанные предложения сотрудникам Института экономики промышленности НАН Украины В.И. Ляшенко, А.В. Половяну, Е.В. Соколовской и Т.В. Щетиловой.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

1.1. Что такое промышленная политика?

Судя по названию, промышленная политика – это некоторые целенаправленные действия правительства (центрального и/или местного) в сфере промышленности. То есть это определенный вид экономической политики, наряду с такими её широко признанными видами, как стабилизационная, финансовая, торговая и др. Однако, в отличие от упомянутых выше видов, которые имеют характер общеэкономических, промышленная политика "... в строгом смысле, является отраслевой (sectoral) политикой; она предназначена для продвижения отраслей, где вмешательство должно иметь место по причинам национальной независимости, технологической автономии, провалов частной инициативы, упадка традиционных видов деятельности, географического или политического баланса"¹.

В том, что промышленная политика имеет отраслевой (секторальный) характер, согласны и многие другие специалисты². Как, например, отмечено в статье³ "... промышленная по-

¹ Cohen E. Theoretical foundations of industrial policy // EIB Papers, 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 85.

² Pack H., Saggi, K. The case for industrial policy: a critical survey. – World Bank Research Working Paper, 2006, № 3839. – 51 p.; Foreman-Peck J. Industrial policy in Europe in the 20th century // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 36-62; Bianchi P., Labory S. From 'old' industrial policy to 'new' industrial development policies // International handbook on industrial policy. Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – P. 3-27; Soete L. From industrial to innovation policy // Journal of Industry, Competition and Trade, 2007. – № 7. – P. 273-284; Singh A. Competition and competition policy in emerging markets: International and development dimensions. – United Nations, G-24 Discussion Paper Series, Paper № 18. – 26 p.; Промисловий потенціал України: проблеми та перспективи структурно-інноваційних трансформацій / відпов. ред. Ю.В. Кіндзерський. – К.: Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2007. – С. 41.

³ Pack H., Saggi, K. The case for industrial policy: a critical survey. – World Bank Research Working Paper, 2006. – № 3839. – P. 2.

литика – это, в основном, любой тип избирательного вмешательства или политики правительства, направленный на изменение отраслевой структуры производства в направлении отраслей, которые, как ожидается, предлагают лучшие перспективы экономического роста, чем при отсутствии такого вмешательства, т.е. в условиях рыночного равновесия".

Изменение отраслевой структуры промышленного производства – это элемент структурной трансформации (реструктуризации) экономики в целом. Поэтому можно заключить, что промышленная политика – это "... многообразие государственных мер, предназначенных для управления и контроля за процессами структурной трансформации экономики"¹. При этом акцент именно на промышленности делается потому, что "... процесс индустриализации важен для преобразования экономики в целом, и можно воздействовать на этот процесс так, чтобы управлять всем механизмом структурных изменений"².

С несколько иных позиций выступает D. Rodrik, считающий, что "... нет никаких доказательств, что те типы провалов рынка, которые призывают к промышленной политике, имеют место, преимущественно, в промышленности (industry)"³. Поэтому, за неимением более подходящего, он обозначает термином "промышленная политика" все действия по экономической реструктуризации в пользу более динамических видов деятельности вообще, "... независимо от того, относятся ли они к промышленности или производству непосредственно"⁴ и приводит примеры такой политики, в том числе из сферы услуг и сельского хозяйства.

¹ Bianchi P., Labory S. From 'old' industrial policy to 'new' industrial development policies // International handbook on industrial policy. Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – P. 3.

² Там же.

³ Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, № 4767. – P. 2.

⁴ Там же.

Однако такая расширенная трактовка уводит в сторону от традиционного понимания промышленной политики, что затрудняет исследование этого явления в историческом аспекте. Поэтому, например, J. Foreman-Peck, который выполнил ретроспективный анализ европейской промышленной политики в XX в., относит к её сфере только производящие (manufacturing industries) и инфраструктурные отрасли (infrastructure industries). И хотя он считает, что термин "industry" в принципе может быть распространён на любой источник занятости – будь то горное дело, сельское хозяйство или сферу услуг (исходя из того, что классификация рабочих мест является относительно произвольной), – но "... политики правительств в отношении к сельскому хозяйству и услугам в целом отличались от политик в отношении к промышленности, определённой более строго, а поэтому поле исследования должно быть ограничено так, чтобы с ним можно было управляться"¹.

Обращение к историческим аспектам проблемы позволяет выявить определённый сдвиг в её исследовательской парадигме. Если до 80-х годов XX в. промышленную политику обычно понимали как действия по непосредственному вмешательству государства в экономику и директивному контролю правительства за производственным аппаратом, то "... в настоящее время этот термин, наоборот, обозначает разнообразие политик, которые осуществляются различными институциональными субъектами в целях стимулирования создания фирм, в пользу их концентрации, содействия инновациям и конкурентоспособному развитию в контексте открытой экономики. Поэтому новая промышленная политика – это главным образом политика промышленного развития, в рамках которой отрасль неявно рассматривается как организация, а также стратегического управления человеческими компетенциями и техническими возможностями"².

¹ Foreman-Peck J. Industrial policy in Europe in the 20th century // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 38.

² International handbook on industrial policy. Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – P. XV.
12

В современной терминологии традиционный секторальный тип промышленной политики, оказывающий влияние на относительное значение отдельных отраслей и предприятий, получил название "вертикальная политика", а новый функциональный – "горизонтальная политика" ¹. К последней относятся общие для большого числа отраслей и предприятий действия в сфере нормативно-правового обеспечения хозяйственной деятельности, защиты прав собственности, устранения административных барьеров, содействия инновациям и др. ² На горизонтальный тип промышленной политики делает упор Европейская Комиссия ³ – высший орган исполнительной власти ЕС, которая предлагает меры по обеспечению конкурентоспособности европейской обрабатывающей промышленности (manufac-

¹ Foreman-Peck J. Industrial policy in Europe in the 20th century // EIB Papers, 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 38.

² Vålilä T. No policy is an island – on the interaction between industrial and other policies // EIB Papers, 2006. – Vol. 11, № 2. – P. 11.

Некоторые авторы выделяют три типа промышленной политики: вертикальную (стратегическую торговую политику, способствующую получению ренты определёнными отраслями или предприятиями), горизонтальную (поддержку инноваций вне зависимости от вида отрасли) и структурных изменений (временную поддержку отраслей, переживающих упадок) (См.: Vålilä T. No policy is an island – on the interaction between industrial and other policies // EIB Papers, 2006. – Vol. 11, № 2. – P. 10). В настоящей работе будем исходить из того, что политика структурных изменений – это элемент вертикальной промышленной политики, сохраняя тем самым традиционное дуалистическое деление.

³ Industrial policy in an enlarged Europe. – European Commission, 2002, COM(2002) 714 final; Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe. – European Commission, 2004, COM(2004) 274 final; Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy. – European Commission, 2005, COM(2005) 474 final.

turing industry) на том основании, что большинство инноваций имеют место именно в этой отрасли¹.

В связи с тем, что как вертикальный, так и горизонтальный типы политики включают широкий спектр действий, которые могут влиять на самые разные сферы хозяйственной деятельности, встаёт вопрос об их ограничении с позиций объекта политики. Поэтому J. Pelkmans из всего комплекса действий, которые оказывают воздействие на промышленность (industry), выделяет такие, которые, по его мнению, не следует относить к сфере промышленной политики: это политики *не* для промышленности специально (макрэкономическое регулирование, перераспределение доходов, политика в сфере оплаты труда и др.) и такие, которые непосредственно влияют на промышленность, но предназначены *не только* для промышленности (приватизация, региональное развитие, контроль над ценами и др.)². Хотя очевидно, что такое деление нельзя признать строгим, поскольку действия, предназначенные не только для промышленности,

¹ В тексте сообщения Комиссии ЕС отмечено, что: "Комиссия является приверженцем горизонтального типа промышленной политики и избегает возврата к селективной интервенционистской политике" (См.: *Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy.* – European Commission, 2005, COM(2005) 474 final. – P. 3). Но, как подчёркнуто далее, "... набор инструментов политики не должен рассматриваться, как включающий только широкие горизонтальные меры. Для того, чтобы промышленная политика была эффективной, следует учитывать специфический контекст отдельных отраслей. Требуется специально подобранный (tailor-made) комплекс действий на основе конкретных характеристик отраслей, а также конкретных возможностей и проблем, с которыми они сталкиваются" (См.: там же. – P. 3-4). Такой подход к промышленной политике, который предусматривает определённое сочетание горизонтальных и вертикальных мер, получил название матричного ("matrix approach") (См.: Aiginger K., Sieber S. *The Matrix approach to industrial policy* // *International Review of Applied Economics.* – 2006. – Vol. 20, № 5. – P. 573-601).

² Pelkmans J. *European industrial policy* // *International handbook on industrial policy.* Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – P. 46-47.

трудно отделить от сферы собственно промышленной политики¹.

Аналогичная неопределённость имеет место в отношении целей промышленной политики. Например, как отмечено в исследовании²: "... в большинстве случаев промышленная политика преследует множество целей: повышения краткосрочной занятости, увеличения объёмов производства, улучшения распределения доходов и повышения технологической мощности. Она часто также включает, правильно или неправильно, неэкономические цели национальной гордости и престижа, также как и ощущаемую потребность в продвижении 'стратегических' отечественных отраслей". Выше назывались ещё и такие цели, как структурная трансформация экономики, стимулирование создания фирм, содействие инновациям, обеспечение конкурентоспособности и др. Всё это в совокупности даёт основание утверждать, что "... в отличие от большинства других областей экономической политики, промышленная политика не имеет чётко определённого и общепризнанного набора целей, которые нужно достичь"³.

Подводя краткие итоги, можно заключить, что строго очертить границы предметной области исследования – определить промышленную политику – не получается. Поскольку нет чёткости в том:

а) что есть объект этой политики (что следует понимать под промышленностью, как объектом политики, почему и как её следует отделять от иных источников занятости);

б) какие действия относятся к содержанию промышленной политики (относить ли сюда общесистемные действия в экономике, которые затрагивают, в том числе, и промышлен-

¹ Foreman-Peck J. Industrial policy in Europe in the 20th century // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 37.

² Evenett S. Study on issues relating to a possible multilateral framework on competition policy // World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, 2003, WT/WGTCP/W/228. – P. 16.

³ Väilä T. No policy is an island – on the interaction between industrial and other policies // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 2. – P. 9-10.

ность, или действия в отношении только промышленности, но которые могут иметь также и общесистемные эффекты);

в) какие цели преследует промышленная политика, что должно быть конечным желаемым результатом её реализации.

Похоже на то, что приведенный вывод не является неожиданным или оригинальным. Как отмечено, например, в работе¹: "Выражение 'промышленная политика' означает разные вещи для разных людей"², так что "... любые шесть случайно взятых экономистов, несомненно, продуцируют не менее дюжины различных мнений по этому вопросу"³. И ещё: "...никакая таксономия не может полностью охватить диапазон представлений о промышленной политике, которые могут быть найдены в литературе"⁴, и "... промышленной политике, несмотря на то, что она обозначена как 'политика', не хватает самых характерных черт последней"⁵.

Но невозможность строго очертить предметную область и дать универсальное определение промышленной политики ещё не означает, что не имеет смысла поиск её частных (для специальных целей) определений. В принципе – это типичная задача отнесения разнородных элементов к некоторому множеству, которая играет важную роль в человеческом понимании

¹ Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF(2009). – P. 25.

² Только K. Aiginger приводит 12 различных определений промышленной политики, причём он отмечает, что это "... очень маленький пример имеющихся дефиниций" (См.: Aiginger K. Industrial Policy: A dying breed or a re-emerging Phoenix // Journal of Industry, Competition and Trade. – 2007. – № 7. – P. 299).

³ Geroski P. European industrial policy and industrial policy in Europe // Oxford Review of Economic Policy. – 1989. – Vol. 5, № 2. – P. 20.

⁴ Pelkmans J. European industrial policy // International handbook on industrial policy. Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – P. 46.

⁵ Riess A., Väilä T. Industrial policy: a tale of innovators, champions, and B52s // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 12.

(например, в биологии, информатике и др.¹). Можно сказать так, что промышленная политика – это (в математической терминологии) некоторое нечёткое множество элементов, характеризующееся тем, что функция принадлежности может принимать любые значения в интервале $[0,1]$, а не только значения 0 или 1².

Для того же, чтобы установить, какие именно элементы следует включать в "нечёткое множество" промышленной политики, а какие – нет, следует определиться с целью, для которой такое ограничение проводится. В настоящей работе – это исследование теории вопроса. В полном виде она представляет собой не целостную и последовательную логическую систему, а концептуальный агрегат или "популяцию" концепций³, которые развиваются в соревновании за лучшее объяснение одной и той же сферы эмпирических феноменов (пересекающихся сфер феноменов) и предсказание возможных сценариев развития событий. Развитие такого концептуального агрегата, в свою очередь, имеет прямые и обратные связи с эволюцией "популяции" практик, в данном случае – практик промышленной политики.

Руководствуясь этими соображениями для решения поставленной задачи из множества элементов промышленной политики, состав которого изменялся во времени и пространстве, следует выделить "твёрдое дисциплинарное ядро", сохраняющее историческую преемственность предметной области исследования, к которому апеллируют (или апеллировали) учёные. Проблема, однако, состоит в том, что сторонники отдельных экономических теорий не только используют несхожие способы объяснения и предсказания, но и зачастую обращаются к исследованию различных аспектов эмпирических феноменов, так что состав и структура нечёткого множества промышленной политики в представлении, например, приверженца неоклассики может существенно отличаться от его состава и структуры в

¹ Zadeh L. Fuzzy sets // Information and Control. – 1965. – № 8. – P. 338.

² Там же. – P. 339.

³ Тулмин Ст. Человеческое понимание / пер. с англ. З.В. Кагановой. – М.: Прогресс, 1984. – С. 138.

представлении приверженца институционализма или эволюционизма.

Поэтому далее при анализе положений научных теорий в области промышленной политики будем исходить из настолько широкого понимания её содержания, которое даёт возможность рассмотреть аргументы представителей разных точек зрения. А для того, чтобы сфера этого анализа не была беспредельной, в качестве ограничителя предлагается воспользоваться аналогом философского принципа интенционализма, согласно которому всякое действие следует оценивать с точки зрения его цели. Идея состоит в том, чтобы рассматривать теоретические основания только тех действий, которые имеют *намерение* (intention) повлиять на промышленность – производство (добычу, перемещение, изготовление, обработку) материальных благ¹. Это означает, что в рассмотрение будут приняты и "вертикальная политика" – в той части, которая имеет целью изменить относительное значение промышленности в целом и/или её отдельных отраслей, и "горизонтальная политика" – в той части, которая касается институтов, инноваций и т.п. в промышленности.

1.2. Экономическая теория и промышленная политика

1.2.1. Неоклассические основания промышленной политики

В обычных неоклассических предпосылках свободная конкуренция рационально действующих в собственных интересах экономических субъектов, которые полностью информированы и не обладают рыночной властью, приводит к Парето эффективному использованию ограниченных ресурсов. Поэтому

¹ Такое определение выводит за сферу исследования производство материальных благ посредством естественных процессов роста и развития живых организмов (сельское хозяйство), а также разнообразные виды деятельности, не имеющие материальной формы в явном виде (оказание услуг).

основания для государственного вмешательства в этот рыночный механизм возникают в том случае, если имеются препятствия для свободной конкуренции, известные как провалы рынка (market failures). Однако само это вмешательство также может быть связано с провалами, но теперь уже государства (government failures). Так что неоклассическим аргументам "за" промышленную политику могут быть противопоставлены не менее убедительные аргументы "против".

Провалы рынка. В контексте промышленной политики к числу провалов рынка, дающих основания для тех или иных форм государственного вмешательства, обычно относят неполную информацию, неконкурентные рынки и экстерналии¹.

Неполная информация. С позиций товаропроизводителей неполнота информации может быть следствием неправильных оценок выгодности отдельных коммерческих проектов. Проблема усложняется, если предполагается выпускать новый продукт, рентабельность которого ещё не оценена рынком, а также в случае "связанных" инвестиций², когда неопределённость инвестиций в один вид деятельности (например, в обогащение руды), порождает неопределённости инвестиций в сопряжённых с ним других видах деятельности (например, в производстве чугуна и стали). В результате это приводит к ошибкам в оценке перспектив бизнеса, снижает потенциальный уровень деловой активности и инвестиций в экономику³. С позиций потребителей неполнота информации о качестве новых товаров вынуж-

¹ Buigues P.-A., Sekkat K. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness. – Palgrave-McMillan, 2009. – P. 10; Cohen E. Theoretical foundations of industrial policy // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 86; Navarro L. Industrial policy in the economic literature. Recent theoretical developments and implications for EU policy. – European Commission, Enterprise Directorate-General, 2003, Enterprise Papers № 12. – P. 3.

² Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, № 4767. – P. 8.

³ Buigues P.-A., Sekkat K. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness. – Palgrave-McMillan, 2009. – P. 10.

дает их руководствоваться средними оценками уже известных сравнимых благ. В этой ситуации имеется риск, что предприятия, предлагающие товары качества выше среднего, будут вытеснены с рынка – то, что получило название неблагоприятного отбора (*adverse selection*)¹. Кроме того, корпорации могут специально создавать препятствия для движения информации, умышленно распространять неполную и/или недостоверную информацию и развивать стратегии, создающие рыночные несовершенства². Противодействие со стороны общественных органов власти может состоять в том, что они "... разрабатывают сильную конкурентную политику, чтобы восстановить условия честной конкуренции в ситуации близкой к полной информированности, и реализуют стратегическую промышленную политику, посредством которой играют активную роль в поощрении неоппортунистического поведения в интересующих отраслях промышленности"³.

Неконкурентные рынки. Проблемы с конкуренцией на рынках, обуславливающие ту или иную степень рыночной власти экономических субъектов, имеют место по ряду причин. Это может быть контроль редких ресурсов, высокие постоянные затраты, экономия на масштабах производства. Как отмечено в работе ⁴, "... в такой отрасли промышленности, которая характеризуется высокими постоянными затратами (и, следовательно, экономией на масштабах) первая фирма на рынке имеет решающее преимущество первопроходца, которое препятствует вхождению на этот рынок других фирм. По существу, высокие постоянные затраты и эффект масштабов являются барьерами

¹ Akerlof G. The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism // The Quarterly Journal of Economics. – 1970. – Vol. 84, № 3. – P. 488-500.

² Cohen E. Theoretical foundations of industrial policy // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 86.

³ Там же.

⁴ Там же. – P. 87.

для входа, за которыми первопроходец захватывает ренту в ущерб для потенциальных конкурентов и потребителей". Если экономия на масштабах столь велика, что позволяет удовлетворить весь рыночный спрос одному предприятию, то говорят о монополии естественной, в том смысле, что барьеры для входа базируются на естественных законах природы. Кроме того, такие барьеры могут создаваться государством искусственно, как это известно из истории промышленной политики: "Технологии XIX века были таковы, что инфраструктурный бизнес сдерживал рост промышленных предприятий, и наиболее затратным видом этого бизнеса были железные дороги. Железные и обычные дороги были необходимы для того, чтобы доставлять войска к границам, а телекоммуникации – для того, чтобы давать им указания о действиях. ... По соображениям национальной безопасности сети связи, почтовая служба и дороги, так же как электрические телеграф и телефон, были традиционно государственными монополиями, за исключением тех случаев, когда не хватало финансов" ¹. Способы решения проблемы неконкурентных рынков предусматривают ценовое регулирование (обычно для продукции естественных монополий), директивное воссоздание конкурентной среды (посредством принудительного разделения предприятий), облегчение входа на рынок (путём смягчения регуляторных требований, выделения субсидий для стартапов и др.).

Экстерналии. Типичным примером экстерналий в контексте промышленной политики являются знания. Будучи однажды полученными, они с относительно небольшими издержками (по сравнению с издержками на их генерирование) могут быть усвоены большим количеством экономических субъектов. Поэтому общественная отдача от частных инвестиций в создание знаний больше, чем индивидуальный уровень доходности инвестора, а суммарные усилия предприятий, направленные на получение знаний – выполнение НИОКР, открытие новых ры-

¹ Foreman-Peck J. Industrial policy in Europe in the 20th century // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 41.

ночных возможностей (так называемое "self-discovery")¹ и др. – могут быть ниже общественно оптимального уровня. Аналогичная проблема связана с затратами предприятий на обучение персонала, от которых в условиях его высокой мобильности получают выгоды также другие организации. Как и в случае с иными экстерналиями, это ослабляет стимулы к предоставлению оптимального уровня обучения в связи с опасениями экономических потерь². Экстерналии возникают также в процессах координации во времени и пространстве – когда создание новых продуктов требует крупных синхронных вложений в связанные виды деятельности, организация которых не обеспечивается рыночным механизмом³, и географической концентрации промышленности, обусловленной экономией на масшта-

¹ Под "self-discovery" (само-открытием) понимают диверсификацию производственной структуры за счёт новых товарных линий, освоенных путём приспособления уже известных технологий их производства и продвижения на рынки к местным условиям. Как отмечает Д. Родрик, "self-discovery" отличается от НИОКР и инноваций в обычном их понимании, поскольку оно "... не придумывает новые продукты или процессы, но 'обнаруживает', что определённый товар, уже хорошо известный на мировых рынках, может быть произведен внутри страны по низкой цене. Это может требовать некоторого технологического приспособливания, чтобы адаптировать иностранную технологию к внутренним условиям, но это приспособливание редко составляет нечто такое, что является реально патентоспособным и поэтому монополизируемым" (См.: Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, № 4767. – P. 9).

² Buigues P.-A., Sekkat K. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness. – Palgrave-McMillan, 2009. – P. 13.

³ Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, № 4767. – P. 12-14.

бах¹, наличием в пределах данной территории редких или трудно перемещаемых факторов производства и др. Последние могут быть как положительными (в связи с общей инфраструктурой, концентрацией квалифицированных работников, диффузией неявных знаний), так и отрицательными (в связи со скоплением проблемных отраслей, экологическими проблемами)². Обычные неоклассические рецепты решения проблем экстерналий заключаются в предоставлении субсидий (монетарных, кредитных, налоговых и др.³) и государственных закупок – для усиления положительных экстерналий (например, посредством стимулирования НИОКР и спин-оф), а также во взимании дополнительных обязательных платежей (налогов Пигу) и штрафов – для ослабления отрицательных экстерналий (например, посредством повышения издержек загрязнителей окружающей среды).

Провалы государства. Для корректировки провалов рынка органы государственной власти вмешиваются в хозяйственные процессы (посредством налогов, субсидий, закупок, регуляторных норм и др.), но конечным результатом их

¹ Неравномерное пространственное размещение производительных сил, обусловленное экономией на масштабе и несовершенной конкуренцией, объясняет так называемая "новая экономическая география" ("new economic geography"). Согласно этой теории рационально действующие экономические агенты, принимающие во внимание фактор транспортных издержек, предпочитают концентрироваться в одном регионе, а не равномерно распределяться по всей территории. Особенности их размещения определяются балансом выгод от экономии на масштабах производства для предприятий и на разнообразии товаров для покупателей, с одной стороны, и потерь от роста межрегиональных транспортных издержек – с другой (См.: Krugman P. Increasing returns and economic geography // *Journal of Political Economy*. – 1991. – Vol. 99, № 3. – P. 483-499; Boschma R., Frenken K. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography // *Journal of Economic Geography*. – 2006. – № 6. – P. 275).

² Buigues P.-A., Sekkat K. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness. – Palgrave-McMillan, 2009. – P. 14-15.

³ Характеристику видов субсидий см.: Schwartz G., Clements B. Government subsidies // *Journal of Economic Surveys*. – 1999. – Vol. 13, №. 2. – P. 119-147.

действий также могут быть провалы – ещё менее эффективное использование ограниченных ресурсов, чем без такого вмешательства. В контексте промышленной политики к таким провалам государства можно отнести несовершенную информацию, своекорыстное поведение должностных лиц, конфликты промышленной политики государства с иными видами экономической политики.

Несовершенная информация. Административная бюрократия, управляющая государством, в отличие от тех экономических субъектов, которые непосредственно вовлечены в рыночные транзакции, хуже осведомлена о ценах, издержках и выгодах того или иного бизнеса, путях его развития, перспективах изменения ассортимента продукции, переориентации рынков сбыта и т.п.: "... государственный сектор не является всеведущим, и, как правило, ещё меньше информирован, чем частный сектор, о дислокации и характере провалов рынка, которые блокируют диверсификацию. Правительство может даже не знать, чего именно оно не знает"¹. Неведение органов государственной власти связано также с определением перечня и выбора лучших инструментов для достижения поставленных целей. Это могут быть самые разнообразные средства как монетарного (налоги, штрафы, субсидии), так и немонетарного (права интеллектуальной собственности, государственное регулирование слияний и поглощений предприятий, тарифы, нетарифные меры, в том числе квоты и лицензии) типа². Применение каждого из них связано с внесением искажений в экономические процессы и труднопредсказуемыми долговременными последствиями, тем более, когда применяется не один инструмент в отдельности, а несколько в комплексе.

Своекорыстное поведение должностных лиц. Если, в соответствии с предпосылкой о рациональном эгоизме экономических субъектов, чиновники преследуют прежде всего личные,

¹ Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, № 4767. – P. 16.

² Buigues P.-A., Sekkat K. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness. – Palgrave-McMillan, 2009. – P. 21-22.

а не общественные интересы, то результатом их действий может быть неэффективное размещение ресурсов (выделение субсидий не тем отраслям промышленности, которые в них действительно нуждаются, излишне низкие или высокие тарифы и т.д.) и привнесённое искажение конкуренции – вне зависимости от того, насколько они хорошо осведомлены о проблемах рынка. Когда для проведения промышленной политики создаются регулирующие органы, своекорыстное поведение должностных лиц может приводить к их "захвату" ("regulatory capture"), означаящему, что эти органы начинают выполнять возложенные на них функции в интересах тех фирм, чью деятельность они призваны регулировать¹. Это даёт некоторые основания для заключения о том, что "... экономическое регулирование вообще не проводится в общественных интересах, но представляет собой процесс, посредством которого группы интересов пытаются продвигать свои (частные) интересы"². "Захват" регулирующих органов обычно достигается методами коррупции (посредством взяток, предоставления чиновникам различных выгод, например, в виде гарантий будущей занятости и др.), хотя для этого могут использоваться и другие способы³.

Конфликты промышленной политики с иными видами экономической политики государства. Помимо промышленной политики можно назвать, по меньшей мере, ещё два вида экономической политики, которые связаны с государственной поддержкой бизнеса: это торговая политика (направленная на соблюдение интересов отечественных производителей и потребителей) и политика в области конкуренции (направленная на

¹ Posner R. Theories of economic regulation // Bell Journal of Economics. – 1974. – Vol. 5, № 2. – P. 335-358.

² Там же. – P. 343.

³ Для "захвата" регулирующих органов группы интересов, помимо использования в своих целях своекорыстного поведения чиновников, могут также применяться такие инструменты, как угрозы репутации, специально подобранная информация о проблемах регулируемого бизнеса и др. (См.: Dal Bó E. Regulatory capture: a review // Oxford Review of Economic Policy. – Vol. 22, № 2. – P. 220). Тем не менее с позиций экономической методологии объяснение через экономические интересы имеет доминирующее значение.

обеспечение эффективного функционирования рыночного координационного механизма и борьбу с неконкурентной деловой практикой)¹. Все они имеют пересекающиеся сферы применения, а поэтому их одновременное использование, обычное на практике, чревато противоречиями и даже конфликтами. Типичным примером таких противоречий являются те, которые возникают при реализации промышленной политики в форме поддержки "молодых отраслей" (infant industry). Такая поддержка, обычно апеллирующая к провалам рынка (в виде плохо функционирующих рынков капитала, наличия информационных препятствий для вступления в отрасль) предполагает создание специальных торговых барьеров и принятие мер по защите от конкуренции, что явно противоречит современной конкурентной и торговой политике, часто направленной на обеспечение большей открытости национальных экономик².

Таким образом, как следует из приведенного перечня провалов государства, его действия, нацеленные на улучшение ситуации в сфере промышленности, отнюдь не гарантируют успех. Мерилом его оценки в неоклассической экономической теории считается критерий Парето улучшения или более операционный критерий потенциального Парето улучшения, предполагающий сравнение затрат и результатов (cost-benefit analysis). Поэтому для того, чтобы убедиться в эффективности или неэффективности избранного варианта промышленной политики нужно сопоставить связанные с ним затраты и результаты. Очевидно, что на практике сделать это очень сложно как по причине проблематичности корректного измерения выгод государ-

¹ Buigues P.-A., Sekkat K. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness. – Palgrave-McMillan, 2009. – P. 22.

² Обсуждение аргументов "за" и "против" государственной поддержки развивающихся отраслей см.: Pack H., Saggi, K. The case for industrial policy: a critical survey. – World Bank Research Working Paper, 2006, № 3839. – 51 p. Одной из наиболее известных работ по проблеме, где приведены аргументы против такой политики, является статья Р. Болдвина (См.: Baldwin R. The case against infant-industry tariff protection // Journal of Political Economy. – 1969. – Vol. 77, № 3. – P. 295-305).

ственных интервенций, направленных на исправление рыночных провалов, так и расчёта связанных с ними издержек с учётом возникающих побочных эффектов¹.

1.2.2. Институциональные основания промышленной политики

В институциональной теории, в отличие от неоклассической, акценты в обосновании промышленной политики смещены с поиска оптимального распределения ограниченных ресурсов на анализ институтов – спонтанных и формальных правил с механизмами принуждения к их выполнению² – которые способствуют или препятствуют успеху такой политики, и трансакционных издержек, сопровождающих взаимоотношения экономических субъектов. Поэтому, например, различия в продуктивности экономик рядом расположенных стран (Южной Кореи и Северной Кореи, бывших Западной и Восточной Германий и др.), непостижимые с позиций неоклассики, могут быть легко объяснены различиями в эффективности институтов³.

¹ J. Foreman-Peck для оценки промышленной политики предлагает использовать два подхода, основанных на соизмерении затрат и результатов: первый – анализ последствий специфических интервенций государства (например, специальных таможенных тарифов, отдельных проектов, например, таких как Конкорд, программ субсидирования НИОКР и стимулирования инвестиций, специальных режимов в сфере генерирования электроэнергии и т.п.); второй – анализ последствий промышленной политики для экономики в целом (См.: Foreman-Peck J. Industrial policy in Europe in the 20th century // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 52). Как отмечает сам автор, ни один из них не является вполне удовлетворительным. Очевидная причина этого – проблематичность элиминирования влияния тех переменных, которые не относятся к числу исследуемых. Поэтому выполненные им оценки различных типов промышленных политик (см.: Там же. – P. 52-58) содержат, по-видимому, неизбежные элементы "story telling".

² Дементьев В. Что мы исследуем, когда исследуем институты? // Terra Economicus. – 2009. – Т. 7. – № 1. – С. 27-28.

³ Даймон Дж. Ружья, микробы и сталь: история человеческих обществ / пер. с англ. М. Колопотина. – М.: АСТ: АСТ Москва, 2010. – С. 560.

Такое большое значение, придаваемое правилам, вытекает из исходных предпосылок институциональной теории, согласно которым экономические субъекты, действующие в собственных интересах, не являются полностью информированными и рациональными, но "... способны только к приблизительной и ограниченной рациональности"¹. А что можно и что нельзя им делать в сложившейся ситуации, определяют институты, которые ограничивают, структурируют и стимулируют индивидуальное поведение. Поэтому основания для государственного вмешательства возникают тогда, когда в целях промышленной политики требуется улучшить действующие или адаптировать новые институты, снижая тем самым транзакционные издержки, т.е. по причине, которую можно назвать *провалами правил* (*rules failures*).

К числу институциональных оснований промышленной политики можно отнести аргументы в пользу формирования особых правил в сферах промышленных инноваций, отраслевой диверсификации и глобальных цепочек формирования стоимости².

Промышленные инновации. Современная экономическая теория отошла от понимания инноваций как механического процесса, в котором большие финансовые вложения автоматически обеспечивают большую отдачу (как обычно считалось, что увеличение затрат на НИОКР приводит к росту инноваций), в направлении органического социокультурного процесса, в котором ключевую роль играют нематериальные факторы, способности экономических субъектов к обучению и кооперативному поведению³. Предпосылкой их успешных дей-

¹ Simon H. Altruism and economics // The American Economic Review. – 1993. – Vol. 83, № 2. – P. 156.

² Этот перечень сфер применения институциональной теории (как и перечень сфер применения эволюционной теории) не является исчерпывающим.

³ Nauwelaers C. Path-dependency and the role of institutions in cluster policy generation // Cluster Policies – Cluster Development? Ed. by E. Mariussen. – Stockholm, Nordregio Report. – 2001. – № 2. – P. 95.

ствий в сфере инноваций, которые играют ключевую роль в деле обеспечения конкурентоспособности промышленности, теперь считается особый социальный порядок, основанный на "длинных правилах" взаимодействия, создающих предпосылки для долгосрочного хозяйственного планирования¹, и на сотрудничестве, а не только соперничестве экономических субъектов – то, что получило название "co-opetition"². В современных условиях "... инновации в отраслях промышленности – это результат взаимодействия различных акторов (фирм, университетов, общественных агентств, финансовых организаций ...), которые имеют партнёрские формальные и неформальные взаимоотношения"³, и, например, в таких инновационных сферах бизнеса, как фармацевтика и биотехнологии, сотрудничество больших, малых и новых фирм является всепроникающим (per-vasive)⁴.

Обычно приводимое основание для вмешательства государства в процессы таких взаимоотношений состоит в том, что "... рынки предоставляют недостаточные стимулы фирмам, чтобы сотрудничать"⁵. Однако в данном случае объяснения в неоклассических терминах рынков, рыночных провалов и экономики благосостояния, вытекающего из анализа взаимодействия независимых эгоистичных индивидов, недостаточно. Институциональная теория исходит из того, что индивиды "... не формируют свои предпочтения в изоляции от других людей, но в ответ на общественные события и широко распространяемую

¹ Вишневский В., Дементьев В. Инновации, институты и эволюция // Вопросы экономики. – 2010. – № 9. – С. 41-62.

² Brandenburger A., Nalebuff B. Co-opetition: A revolution mindset that combines competition and cooperation: the game theory strategy that's changing the game of business. – New York: Doubleday Currency, 1996. – 290 p.

³ Malerba F. Innovation and the dynamics and evolution of industries: Progress and challenges // International Journal of Industrial Organization. – 2007. – № 25. – P. 677.

⁴ Там же. – P. 685.

⁵ Cohen E. Theoretical foundations of industrial policy // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 93.

информацию"¹. Кроме того, в организациях их выбор ограничен рутинами. Причём в отдельных организациях это разные рутины, подчинённые разным целям, далеко не всегда коммерческим. Очевидно, что объяснение неудач (или успехов) сотрудничества таких несхожих организаций выходит за границы сферы применения неоклассической теории. Их (неудач) причина – это уже не провалы рынков, а упомянутые выше провалы правил, в частности, их краткосрочный и непартнёрский характер. А поддержку "длинных правил" партнёрских взаимоотношений разноплановых организаций (взамен "коротких" и непартнёрских) может взять на себя заинтересованное в экономическом росте государство – опять-таки с учётом возможных ошибок правительства, коррупции и т. д. "Роль государства, – отмечено в статье², – состоит, следовательно, в том, чтобы выступать в качестве гаранта кооперативного поведения для каждого из партнёров. К примеру, в Японии Министерство международной торговли и промышленности сводит вместе в проектах различные виды бизнеса и гарантирует, что каждый партнёр действует честно"³.

О т р а с л е в а я д и в е р с и ф и к а ц и я (sectoral diversification) в промышленности, приводящая к структурным изменениям и способствующая росту экономики и общественного

¹ Simon H. Altruism and economics // The American Economic Review. – 1993. – Vol. 83, № 2. – P. 160.

² Cohen E. Theoretical foundations of industrial policy // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 92.

³ Объяснение целесообразности сотрудничества экономических субъектов, в связи с выходом за рамки неоклассической проблематики, можно найти в эволюционных идеях отбора и приспособленности (fitness) (См.: Simon H. Altruism and economics // The American Economic Review. – 1993. – Vol. 83, № 2. – P. 156), в частности, в социобиологической теории многоуровневого (индивидуального и группового) отбора, согласно которой групповой отбор благоприятен для кооперативных субпопуляций субъектов (См.: Wilson D.S., Wilson E.O. Rethinking the theoretical foundation of sociobiology // The Quarterly Review of Biology. – 2007. – Vol. 82, № 4. – P. 327-348).

благосостояния¹, предполагает освоение производства нетрадиционных для данной страны или региона товаров. Обычно это не требует радикальных инноваций, основанных на НИОКР², а может достигаться за счёт адаптации уже известных в мире товаров и технологий их изготовления к местным условиям – то что выше было названо само-открытием (self-discovery). Как и в случае с инновациями, коммерческие организации не могут самостоятельно решить проблемы такой адаптации в связи с проблемами информации и провалами координации³. Выход находится в мерах институционального характера, предусматривающих формирование правил и организацию на их основе процесса государственно-частного сотрудничества – через совместные исследования и нахождение консенсуса о том, где именно возникают информационные и координационные экстерналии, какими поэтому могут быть цели промышленной политики в этой сфере, и как их следует достигать. "Правильная модель промышленной политики, – отмечает D. Rodrik, – заключается не в применении автономным правительством налогов Пигу или субсидий, но в стратегическом сотрудничестве

¹ Доказательство связи отраслевой диверсификации с экономическим ростом и общественным благосостоянием приведено в статье: Imbs J., Wacziarg R. Stages of diversification // American Economic Review. – 2003. – Vol. 93, № 1. – P. 63-86. На основе анализа статистических показателей более 90 стран мира в ней обосновано, что "... экономики растут в два этапа диверсификации. Сначала отраслевая диверсификация увеличивается, но существует уровень доходов на душу населения, за пределами которого распределение по секторам экономической деятельности вновь начинает концентрироваться. Иными словами, отраслевая концентрация как функция от доходов на душу населения имеет форму U-образной кривой" (См.: Там же. – P. 63).

² Многие предприятия в странах, относящихся к числу новых индустриальных экономик (Южная Корея, Сингапур, Гонконг, Китай), существенно сократили технологическое отставание от мировых лидеров посредством "behind-the-frontier innovation" (инноваций позади лидеров) – непрерывного постепенного улучшения уже существующих продуктов и производственных процессов, как правило, не требующего НИОКР (См.: Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia. – Asian Development Bank: Oxford University Press, 2003. – P. 263).

³ Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, № 4767. – P. 9-14.

между частным сектором и правительством с целью выявления, где находятся наиболее существенные препятствия для реструктуризации и какой тип вмешательства с наибольшей вероятностью может их устранить"¹. В данном контексте обычные дискуссии об инструментах, затратах и результатах правительственного вмешательства в экономику промышленности не имеют принципиального значения. А что гораздо важнее – так это "... иметь в наличии процесс, который помогает выявить сферы желательных интервенций. Правительства, которые понимают это, будут постоянно находиться в поиске путей, которыми они могут способствовать структурным изменениям и сотрудничеству с частным сектором. Таким образом, промышленная политика является более состоянием ума, нежели чем-либо иным"².

Г л о б а л ь н ы е ц е п о ч к и ф о р м и р о в а н и я
с т о и м о с т и . Процессы глобализации и либерализации международной торговли привели к изменению ситуации в мировой экономике. Теперь, как отмечают специалисты Азиатского банка развития³, объяснение того, где и как промышленные товары произведены, не является простой задачей – их проектирование, изготовление, распределение и обслуживание разделены на элементы, которые разбросаны по всему миру. Речь идёт о системе международных производственно-распределительных отношений, которые получили название "глобальных цепочек формирования стоимости" ("global value chains – GVCs"), в которых обычно более трудоёмкие этапы процесса перенесены на территорию развивающихся стран⁴. GVCs, являющиеся в настоящее время "... ключевыми и устойчивыми

¹ Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, № 4767. – P. 3.

² Там же. – P. 38.

³ Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia. – Asian Development Bank: Oxford University Press, 2003. – P. 211.

⁴ Global value chains in a postcrisis world: a development perspective / Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, and Cornelia Staritz, editors. – The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, 2010. – P. XV.

структурными особенностями мировой экономики"¹, формируют как новые возможности, так и новые угрозы. С одной стороны, участие в этих цепочках позволяет фирмам из разных стран (прежде всего менее развитых) войти в глобальные производственные структуры, улучшить производственные процессы и продукты в соответствии со стандартами GVCs, подняться по технологической лестнице и получить широкий доступ на международные рынки. При этом, по некоторым оценкам, "... выгоды от либерализации торговли, которая сопровождается созданием международных соглашений о цепочках поставщиков между фирмами в промышленно развитых и менее развитых странах, могут быть в 10-20 раз больше, чем от либерализации торговли самой по себе"². А с другой стороны, для того чтобы успешно экспортировать, уже недостаточно эффективно производить конкурентоспособную продукцию: "Поставщики трудоёмких товаров из развивающейся страны должны теперь не только преодолеть традиционные торговые барьеры, – которые остаются высокими для некоторых статей экспорта из развивающихся стран, – но ещё и стать частью определённой торговой сети для того, чтобы экспорт состоялся"³.

Для успешного преодоления этих новых барьеров требуется особая промышленная политика. Она заключается в том, что государство: 1) помогает предприятиям своей страны адаптироваться к уже действующим правилам GVCs – через информирование о том, какие альтернативные GVCs существуют и какие ключевые требования следует выполнить для участия в них, какие стандарты здесь применяются и что нужно сделать для их достижения, организацию коллективных действий в части создания инфраструктуры, необходимой для выполнения

¹ Там же. – Р. 6.

² Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia. – Asian Development Bank: Oxford University Press, 2003. – Р. 237.

³ Haque I. Rethinking industrial policy. – UNC TAD Discussion Papers, 2007, № 183. – Р. 9.

логистических требований и др.¹; 2) способствует формированию новых международных правил, более благоприятных для отечественных предприятий – через организацию национальных торговых компаний, участие в коллективных действиях развивающихся стран по гармонизации и устранению двойных стандартов, контролю над соблюдением правил конкуренции со стороны крупных транснациональных компаний, их политикой поглощений и слияний и др.²

Характеризуя институциональные основания промышленной политики в целом, важно отметить, что институты, если их рассматривать как фактор производства, относятся к числу немобильных факторов. Поэтому любая страна может скопировать производственные процессы, импортировать оборудование, привлечь из-за границы квалифицированный персонал, но не может позаимствовать успешные институты³. Их создание и развитие – это специфический для каждой страны длительный процесс, обусловленный обстоятельствами места и времени: "... эффективные институты всегда возникали как результат длинной цепочки исторических свершений – восхождения от исходных факторов географического характера к производным от них непосредственным факторам, среди которых есть и институциональные"⁴. Но такая постановка вопроса уже затрагивает проблему генезиса самих институтов, исследование которой требует обращения к использованию иной – эволюционной – парадигмы.

¹ Humphrey J. Upgrading in global value chains – International Labour Organization, 2004, Working Paper № 28. – P. 28; Kaplinsky R. The role of standards in global value chains and their impact on economic and social upgrading. – World Bank, 2010. – P. 14.

² Haque I. Rethinking industrial policy. – UNC TAD Discussion Papers, 2007, № 183. – P. 10; Humphrey J. Upgrading in global value chains – International Labour Organization, 2004, Working Paper № 28. – P. 28; Kaplinsky R. The role of standards in global value chains and their impact on economic and social upgrading. – World Bank, 2010. – P. 15-16.

³ Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia. – Asian Development Bank: Oxford University Press, 2003. – P. 227.

⁴ Даймон Дж. Ружья, микробы и сталь: история человеческих обществ / пер. с англ. М. Колопотина. – М.: АСТ: АСТ Москва, 2010. – С. 561.

1.2.3. Эволюционные основания промышленной политики

В эволюционной экономической теории, в отличие от неоклассической и институциональной, мотивы поведения людей определяются, помимо соображений рациональности и социальных факторов, естественным стремлением к выживанию. При этом поведение может быть как эгоистическим, так и альтруистическим, поскольку "... в эволюционном процессе реальное значение имеет не индивидуальное выживание как таковое, но скорее успешная передача единиц наследственности или генов"¹, так что в определённых условиях "... для индивида может оказаться более выгодным содействовать воспроизводству родственных индивидов даже ценой собственной жизни, действуя таким образом саможертвенно на благо других"². Конкуренция за ограниченные ресурсы объясняется не через свободный выбор независимых субъектов, а через иерархии доминирования в популяции, которые "... возникают в группах живых организмов, чтобы минимизировать агрессию между конкурирующими за ограниченные ресурсы особями. Так как высокий социальный ранг автоматически даёт доступ ко всем доступным ресурсам, естественный отбор благоприятствовал тенденциям борьбы за повышение социального статуса"³.

Институты, о которых речь шла выше, также рассматриваются, как имеющие эпигенетический характер⁴. Они, как и всякие культурно-поведенческие надстройки, основаны на биологическом базисе – в том смысле, что формируются живыми существами, которые выступают носителями генетической ин-

¹ Рьюз М., Уилсон Э. Дарвинизм и этика // Вопросы философии. – 1987. – № 1. – С. 97.

² Там же.

³ Палмер Дж., Палмер Л. Эволюционная психология. Секреты поведения Homo sapiens. – СПб.: Прайм-Еврознак, 2003. – С. 132.

⁴ Смирнов Н., Толстов А. Философский вклад дарвинизма: натуралистическая версия Майкла Рьюза // Вопросы философии. – 1987. – № 1. – С. 119-120.

формации и руководствуются, в том числе, инстинктами – врождёнными реакциями на внешние и/или внутренние раздражители, а развиваются институты "... через общественное обучение правилам поведения, которое начинается с примитивных, генетически обусловленных форм социального поведения с добавлением новых элементов в результате проб и ошибок"¹.

Используя заимствованные из биологии идеи² (понятия единиц эволюции, процессов изменчивости, отбора и наследственности³, эволюционная теория исследует изменения в пространстве и времени экономических систем, но изменения не любые, а только такие, при которых сложные открытые системы приспосабливаются к окружающей их среде, разнообразие развивается из общих истоков и со временем накапливается новый дизайн⁴. Принимая во внимание такую область её применения, эволюционные основания промышленной политики можно найти в сфере национальных инновационных систем (national innovation systems – NIS) и промышленных кластеров.

Н а ц и о н а л ь н ы е и н н о в а ц и о н н ы е с и -
с т е м ы – это целостные сети организаций и институтов, взаимодействие которых определяет особенности инновационного исполнения отдельных стран. Концепция NIS основана на

¹ Witt U. Evolutionary Economics. – Max Planck Institute of Economics, The Papers on Economics and Evolution. – 2006. – № 0605. – P. 13.

² По отношению к биологическим идеям в эволюционной экономической теории можно выделить два течения. Представители первого обосновывают, что биологическая теория эволюции является носителем генеральной онтологической логики, которая может быть применена ко всем видам эволюционных процессов, в том числе и социальным. Представители второго, напротив, утверждают, что обобщённый дарвинизм (generalized Darwinism) не способен охватить важные особенности культурного развития, а поэтому представляет собой не более чем аналогию, которая может вводить в заблуждение (См.: Stoelhorst J.W. The Explanatory Logic and Ontological Commitments of Generalized Darwinism // Journal of Economic Methodology. – 2008. – Vol. 15, № 4. – P. 343).

³ Stoelhorst J.W. The Explanatory Logic and Ontological Commitments of Generalized Darwinism // Journal of Economic Methodology. – 200. – V ol. 15, № 4. – P. 345.

⁴ Там же. – P. 358.

идее "техно-национализма"¹. Имеется в виду, что инновационная эффективность в каждом государстве определяется национальной спецификой способов взаимодействия экономических агентов, которые обладают разными типами знаний и умений (предприятий, исследовательских институтов, университетов и др.), в системе создания и использования инноваций². Сама такая постановка вопроса является частью более широкого комплекса проблем генно-культурной коэволюции и формирования национальных особенностей интеллекта.

Давний научный спор о том, что больше влияет на интеллект – природа или воспитание – всё ещё остаётся предметом разногласий между современными энвайронменталистами и генетиками³, и пока что шансы сторон составляют приблизительно 50 на 50⁴. В любом случае очевидно, что национальные особенности действительно имеют значение. А эволюционная экономическая теория, которая обращается к аргументам обеих сторон, "... делает крупный вклад в понимание важности для

¹ National innovation systems: a comparative analysis / Ed. by R. Nelson. – New York Oxford: Oxford University Press, 1993. – 525 p.

² National Innovation Systems. – OE CD, Committee for Scientific and Technological Policy, 1997. – P. 9.

³ С одной стороны, имеются неоспоримые аргументы в пользу социальной обусловленности интеллекта: "... растущий ребёнок формируется под влиянием обучения, которое он получает, придаваемого интеллекту значения в семейном окружении, доступных учебных материалов и сотен других социальных факторов" (См.: <http://www.psychologicalscience.org/index.php/publications/observer/obsonline/what-makes-a-nation-intelligent.html>). Но, с другой стороны, биологические аспекты также играют важную роль и "... позиция энвайронменталистов, согласно которой народы, разделённые в течение приблизительно 100 000 лет географическими барьерами в различных частях мира, превратившиеся в десять различных рас с явно выраженными генетическими отличиями в морфологии, группах крови и процентом генетических заболеваний, всё ещё имеют идентичные генотипы для интеллекта, так невероятно, что те, кто её занимает, должны либо полностью игнорировать основные принципы эволюционной биологии, либо иметь тайные политические планы по отрицанию значения расы" (См.: Lynn R. Race differences in intelligence: an evolutionary analysis. – Washington Summit Publishers Augusta, GA, A National Policy Institute Book, 2006. – P. 159-160).

⁴ Tayyari F. The genetic basis of intelligence // The Science Creative Quarterly, August 2004 // <http://www.scq.ubc.ca/the-genetic-basis-of-intelligence/>.

инноваций характерных особенностей страны. Концепции национальной инновационной системы и технологической траектории выдвигают на первый план специфические институциональные характеристики разных стран и уникальность истории каждой страны. ... С этой точки зрения национальной специфики и институционального динамизма, промышленная политика получает новую легитимность"¹.

Специалисты ОЭСР основание государственного вмешательства в контексте NIS видят не в обычных провалах рынка (market failures), а в системных провалах (systematic failures): недостаточном взаимодействии между субъектами в системе, несоответствии между фундаментальными исследованиями в общественном секторе и прикладными в промышленности, сбоях в работе институтов трансфера технологий, недостаточных способностях предприятий получать и осваивать информацию². Соответственно предлагаемые ими меры политики предусматривают развитие сетей деловых контактов (networking) и инновационного потенциала предприятий³.

В части NIS, однако, такое обоснование представляется не вполне корректным: понятие системы и системных провалов является нейтральным в отношении к национальной специфике (обусловленной, в том числе, этнической, исторической и культурной общностью людей), в то время как она имеет ключевое значение для концепции NIS. Системные недостатки в NIS характеризуются, во-первых, зависимостью от особенностей предшествующего развития (path dependence), и, во-вторых, сложившейся в его результате национальной спецификой страны, характеризующейся уникальным комплексом генно-культурных факторов. Поэтому более корректно в данном контексте использовать эволюционную терминологию, принимающую во внимание указанные аспекты, и определить недостат-

¹ Cohen E. Theoretical foundations of industrial policy // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 89.

² National Innovation Systems. – OECD, Committee for Scientific and Technological Policy, 1997. – P. 41.

³ Там же. – P. 41-42.

ки NIS как *провалы приспособленности (fitness failures)*. Естественные процессы изменчивости, отбора и наследственности могут приводить к закреплению и распространению организационных рутин¹, не соответствующих национальной специфике данной страны и препятствующих инновационному развитию промышленности². Поэтому от правительства (с учётом ограничений на его возможные провалы) требуется организация процесса целенаправленного национально ориентированного культивирования организационных рутин, определяющих способности участников инновационного процесса участвовать в сетевых контактах, находить и распознавать релевантную информацию и технологии и т.п. А критерием успешности такого культивирования является не текущая экономическая эффективность с учётом (институционализм), или без учёта (неоклассика) транзакционных издержек, а способность экономических субъектов к выживанию и воспроизводству, оцениваемая через показатели развития (например, через индикаторы жизненного цикла технологии, технологических пределов и разрывов³).

Промышленные кластеры можно определить как пространственные агломерации производителей, объединённых сетями интенсивных и разносторонних взаимосвязей⁴. Понятие промышленного кластера отличается от понятия

¹ В эволюционной экономической теории единицами наследственности на уровне организаций обычно считаются рутины (См.: Hodgson G. The mystery of the routine. The Darwinian destiny of an evolutionary theory of economic change // *Revue economique*. – 2003. – Vol. 54, № 2. – P. 355-384).

² Характерным примером в этом отношении является Украина (См.: Вишневский В., Дементьев В. Инновации, институты и эволюция // *Вопросы экономики*. – 2010. – № 9. – С. 41-62).

³ Фостер Р. Обновление производства: атакующие выигрывают: пер. с англ. / общ. ред. и вступ. ст. В. И. Данилова-Данильяна. – М.: Прогресс, 1987. – 272 с.

⁴ Giuliani E. Clusters, networks and economic development: an evolutionary economics perspective // *The Handbook of Evolutionary Economic Geography* / Ed. by R. Boschma and R. Martin – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2010. – P. 263.

обычной промышленной агломерации тем, что помимо пространственной концентрации предприятий кластер предполагает функциональные связи между участниками и комплементарные компетенции¹.

Как и многие социально-экономические явления, кластеры изменяются во времени и пространстве: они могут расти и развиваться, также как и деградировать, часто (но не всегда) синхронно с жизненным циклом доминирующей отрасли промышленности². Этот эволюционный процесс "... следует понимать, как непрерывное никогда не прекращающееся взаимодействие зависимости от прошлого (path dependence), создания нового (path creation) и разрушения существующего (path destruction)"³.

Восходящую динамику эволюции кластеров обычно связывают с развитием сетевых отношений и инновационного поведения, когда промышленные предприятия становятся частью инновационных кластеров (clusters of innovation – COI) – пространственных скоплений взаимосвязанных в инновационном процессе организаций – производителей, поставщиков, провайдеров услуг, университетов, торговых организаций и др.⁴ В современных условиях особое значение COI определяется, во-первых, тем, что в условиях глобализации бизнес получает лучшие возможности выбора наиболее подходящих территорий для приложения своих усилий. При этом: "Чем больше рынки глобализуются, тем больше вероятность того, что ресурсы бу-

¹ Malmberg A., Maskell P. An evolutionary approach to localized learning and spatial clustering // *The Handbook of Evolutionary Economic Geography* / Ed. by R. Boschma and R. Martin – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2010. – P. 399.

² Там же.

³ Martin R., Sunley P. Path dependence and regional economic evolution // *Papers in Evolutionary Geography*. – 2006. – № 06.06. – P. 11.

⁴ Engel J., Del-Palacio I. Global networks of clusters of innovation: Accelerating the innovation process // *Business Horizons*. – 2009. – Vol. 52, № 5. – P. 493.

дуг перетекать в более привлекательные регионы, укрепляя тем самым роль кластеров и влияя на региональную специализацию"¹. Результатом данных процессов является то, что, например, в Европе до 40% занятых работают на предприятиях, которые входят в кластеры². И, во-вторых, тем, что традиционная линейная модель инноваций (в виде последовательного процесса "фундаментальные исследования – прикладные исследования – НИОКР – новые технологии и продукты") постепенно теряет значение. А всё более актуальной становится пространственная модель "обучающегося региона" ("learning region")³, где инновации требуют параллельного развития способностей к обучению и формированию стратегического инновационного поведения разнообразных и взаимодополняющих экономических субъектов, которые выигрывают "... от географической близости, способствующей потокам неявных знаний и незапланированным взаимодействиям, которые являются критически важными элементами инновационного процесса"⁴. Государственная политика в отношении промышленных кластеров, вступающих на траекторию восходящей динамики, предусматривает меры "... по сосредоточению зачастую тематически рассеянных компаний на особых точках. Эти фокальные точки генерируют первые совместные действия в пределах кластера и позволяют ему войти в фазу роста"⁵.

¹ Innovation clusters in Europe – a statistical analysis and overview of current policy support. – DG Enterprise and Industry report, Europe INNOVA, 2006, Pro INNO Europe paper № 5. – P. 8.

² Там же. – P. 9.

³ Nauwelaers C. Path-dependency and the role of institutions in cluster policy generation // Cluster Policies – Cluster Development? Ed. by E. Mariussen. – Stockholm, Nordregio Report 2001, № 2. – P. 94.

⁴ Innovation clusters in Europe – a statistical analysis and overview of current policy support. – DG Enterprise and Industry report, Europe INNOVA, 2006, Pro INNO Europe paper № 5. – P. 7.

⁵ Menzel M.-P., Fornahl D. Cluster life cycles – dimensions and rationales of cluster development. – Jena Economic Research Papers, 2007, № 76. – P. 36.

Нисходящая динамика эволюции кластеров приводит к формированию территориальных замкнутостей (lock-ins), в частности, в старопромышленных регионах, когда "... первоначально сильные стороны, базирующиеся на географии и сетевых контактах, такие, как промышленная среда, высоко специализированная инфраструктура, тесные отношения между предприятиями и сильная поддержка региональных институтов, превращаются в барьеры на пути инноваций"¹. Эту ситуацию также можно характеризовать, как провалы приспособленности, но только уже с акцентом не на национальные (как в ситуации с NIS), а территориальные аспекты проблемы. Важной причиной такой замкнутости старопромышленных регионов являются организационные рутины самоподдерживаемых региональных коалиций бизнеса и политиков (self-sustaining coalition), в которых представители крупных компаний предпочитают не инвестировать в реструктуризацию бизнеса, поскольку опасаются потерь квалифицированных работников, а представители власти не заинтересованы в такой реструктуризации, поскольку опасаются потерь налоговых поступлений². Для того, чтобы избежать продолжения неблагоприятных тенденций, приводящих к стагнации или упадку, и перейти на иную траекторию развития, вовлечённую в обновление, требуется культивирование (с учётом территориального контекста) организационных рутин, формирующих способности таких коалиций к активизации инновационно-ориентированной адаптации старопромышленных кластеров, созданию новых кластеров в укоренившихся отраслях промышленности и развитию наукоёмких видов деятельности

¹ Hassink R. Locked in decline? On the role of regional lock-ins in old industrial areas // The Handbook of Evolutionary Economic Geography / Ed. by R. Boschma and R. Martin – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2010. – P. 450.

² Hassink R. Locked in decline? On the role of regional lock-ins in old industrial areas // The Handbook of Evolutionary Economic Geography / Ed. by R. Boschma and R. Martin – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2010. – P. 452.

сти¹. Результативность таких действий, опять-таки, не сводится к показателям текущей эффективности, а требует применения долгосрочных индикаторов роста, например, критерия сбалансированного развития, предложенного в статье².

1.3. Организация управления развитием промышленности

Как уже отмечалось, за 20 лет независимости в промышленности Украины накопились кризисные явления, оказывающие негативное воздействие на её развитие, которые можно охарактеризовать как системные дисбалансы. В связи с их системным характером отдельные предприятия, их объединения, ФПП и др. не в состоянии их самостоятельно устранить и поэтому вынуждены приспосабливаться к неблагоприятным условиям хозяйственной деятельности. Исходя из положений общей теории систем³, к числу таких дисбалансов, следует, в частности, отнести:

структурный – преобладание в структуре украинской промышленности низкотехнологичных энерго- и ресурсоёмких производств;

функциональный – отсутствие надёжных механизмов государственного регулирования развития промышленности;

целевой – несоответствие текущего состояния украинской промышленности целям неоиндустриализации и развития передового производства;

¹ Trippl M., Otto A., 2009 How to turn the fate of old industrial areas: a comparison of cluster-based renewal processes in Styria and the Saarland // Environment and Planning A. – 2009. – Vol. 41, № 5. – P. 1217-1233.

² Vishnevsky V., Aleksandrov I., Polovyan A. Scenarios of the old industrial regions' development: selecting the methodology // Environment, Development and Sustainability. – 2011. – Vol. 13, № 1. – P. 65-78.

³ Берталанфи Л. фон. Общая теория систем – критический обзор // Исследования по общей теории систем: Сборник переводов / общ. ред. и вст. ст. В.Н. Садовского и Э.Г. Юдина. – М.: Прогресс, 1969. – С. 23-82.

между системой и внешней средой – чрезмерно высокие экологические издержки промышленного производства.

Таким образом, результатом спонтанного функционирования промышленности в украинских условиях стало нарастание негативных тенденций, преодоление которых выходит за рамки возможностей отдельных субъектов хозяйствования и требует организации управления её развитием – целенаправленного воздействия на промышленность, как экономическую систему, для достижения её нового качественного состояния в соответствии с поставленными стратегическими целями – неоиндустриализацией и развитием передового производства на основе активизации инновационно-инвестиционной деятельности и вхождения украинских промышленных предприятий в новые глобальные цепочки создания стоимости (см. раздел 3).

1.3.1. Особенности организации управления развитием промышленности в Украине

Управление развитием промышленности в условиях планового хозяйства

Практика социалистического хозяйствования выработала три формы народнохозяйственных планов (по длительности планового периода): долгосрочный, охватывающий 10-15 лет, среднесрочный, как правило, 5-летний, и текущий – годовой.

Долгосрочные планы выражали генеральные направления экономического, научно-технического и социального развития общества, намечали очерёдность решения важнейших народнохозяйственных проблем. Они обеспечивали преемственность, последовательность и согласованность различных этапов экономической политики. В среднесрочном пятилетнем плане предусматривалось решение крупных комплексных задач экономического и социального характера, вытекающих из долгосрочной плановой перспективы развития экономики и культуры. В текущем годовом плане уточнялись задания пятилетнего

плана, учитывался ход его выполнения, новые потребности общества, последние достижения науки и техники.

Первичное звено всей системы народнохозяйственного планирования составляли планы производственных предприятий и объединений (техпромфинпланы). Они разрабатывались на базе той информации и указаний, которые поступали от вышестоящих органов (главков, министерств, ведомств) с учётом предложений самих предприятий. Планы центральных хозяйственных органов (министерств, ведомств) исходили из общегосударственных задач и представляли собой комплексные планы развития данной отрасли. В комплексных планах союзных республик предусматривалось развитие народного хозяйства всех отраслей республики. В народнохозяйственном плане содержалась целостная система показателей, которая отражала политические и экономические задачи плана, основные направления развития хозяйства и его составных частей, взаимозависимость процессов производства, распределения и потребления продукции.

Планы развития народного хозяйства носили адресный, директивный характер. Они утверждались на сессии Верховного Совета СССР и после этого становились законом, обязательным к исполнению не только предприятиями, но и вышестоящими органами. Утверждённые для предприятий плановые задания могли быть изменены лишь в исключительных случаях Советом Министров СССР.

Опыт хозяйственного строительства в СССР показал, что модель планового хозяйства, основанного на административных методах управления, может успешно решать многие социально-экономические задачи, особенно в экстраординарных условиях войны и послевоенного восстановления хозяйства, когда требовалась концентрация сил на нескольких ключевых направлениях. Это в своё время привело к быстрому наращиванию промышленного потенциала Украинской ССР и её превращению в один из индустриальных центров Европы. Более того, успехи планового хозяйства в СССР послужили образцом для развивающихся стран, особенно в 50 и 60-е годы XX в.,

многие из которых стали активно использовать плановые инструменты управления развитием.

Однако в условиях рыночной экономики и частной собственности на средства производства плановое управление развитием промышленности, основанное на административных методах, не всегда возможно и/или эффективно. Для этого должны использоваться также специфические рыночные инструменты.

Управление развитием промышленности в условиях рыночной экономики

В современной Украине промышленность представлена комплексом предприятий по производству (добыче, перемещению, изготовлению, обработке) материальных благ, характеризующихся, в отличие от планового хозяйства, множеством организационно-правовых форм (ЗАО, ООО, ПрАО, ПАО) и форм собственности (государственная, частная, коммунальная). Но большинство промышленных предприятий в результате приватизации перешли в частную собственность, хотя часть из них всё ещё остаётся в государственной (ВПК, аэрокосмическая отрасль, стратегические предприятия в энергетике) и коммунальной собственности.

Предприятия принадлежат как национальному (местному), так и иностранному капиталу (часто также фактически местному, но формально иностранному, оформленному через запутанные цепочки прав собственности с использованием оффшорных юрисдикций). В основном крупные промышленные предприятия являются частью финансово-промышленных групп (ФПГ), наиболее известными из которых считаются СКМ, группа "Приват", "Финансы и кредит", "Group DF". Причём зачастую принадлежность к тем или иным ФПГ можно установить только путём отслеживания конечных бенефициарных владельцев долей в капитале, поскольку ФПГ в Украине обычно не носят формального документального характера.

Уже более 20 лет промышленность Украины функционирует в условиях рыночного саморегулирования и свободной внешней торговли. Что касается государственного регулирования

ния, то оно осуществляется преимущественно экономическими (а не административными) методами с использованием инструментов налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики¹. Кроме того, для поддержания и стимулирования развития промышленности в сложных условиях рыночных трансформаций правительство использует также плановый инструментарий: была принята Государственная программа развития промышленности на 2003-2011 гг. (*вставка 1*), действуют отдельные отраслевые и межотраслевые государственные целевые программы, которые выполняются с использованием средств государственного бюджета и согласованы как по срокам выполнения, так и по составу исполнителей и ресурсному обеспечению (например, программы "Ядерное топливо Украины", модернизации коммунальной теплоэнергетики, прекращения производства и использования озоноразрушающих веществ и др.), подписываются меморандумы о взаимопонимании и т. п.²

Тем не менее, если судить по конечным результатам, то в целом ситуация в сфере управления развитием промышленностью остаётся неудовлетворительной. Оно носит преимущественно декларативный и несистемный характер. На практике частные собственники промышленных предприятий формируют свои планы (финансируемые за счёт собственных и заёмных

¹ Можно, например, назвать: льготный режим налогообложения для предприятий горно-металлургического комплекса, введенный на период 1999-2002 гг. Законом Украины от 14.07.1999 г. № 934-XIV; особый режим хозяйствования, установленный Законом Украины "О специальных экономических зонах и специальном режиме инвестиционной деятельности в Донецкой области" от 24.12.1998 г. №356-XIV, который гарантировал субъектам хозяйствования налоговые и таможенные льготы при условии реализации в приоритетных для региона видах экономической деятельности инвестиционных проектов на сумму свыше 1 млн дол. США; ревальвацию гривни в 2005 г., когда её официальный курс был приближен к межбанковскому, что оказало сильное влияние на конкурентоспособность промышленных предприятий-экспортёров, и др.

² Ліга. Бизнес (2013). Кабмін підписав з металургіями меморандум о взаєморозумінні [ONLINE] Available at: <http://biz.liga.net/ekonomika/all/novosti/2524656-kabmin-podpisal-s-metallurgami-memorandum-o-vzaimoponimani.htm>. [Last Accessed 22 June 2013].

Научное сопровождение промышленной политики в Украине

Проблеме управления развитием промышленности и промышленной политики на протяжении всего периода становления экономики Украины уделялось постоянное внимание со стороны украинских учёных. На наиболее сложном этапе системных трансформаций государства и экономики (1992-2000 гг.) основные концептуальные идеи в этой сфере были представлены работами таких украинских экономистов, как акад. В. Гецц, акад. Н. Чумаченко, чл.-кор. Н. Иванов, чл.-кор. Б. Кваснюк, д.э.н. Н. Якубовский и др. Значительный вклад в исследование проблем промышленной политики в общегосударственном, отраслевом и региональном разрезе внёс научный коллектив Института экономики промышленности НАН Украины. Эти разработки послужили "питательной средой" первой Концепции государственной промышленной политики Украины (утверждённой постановлением КМ Украины № 272 от 29.02.1996 г.). Одной из причин её принятия стало, как отмечалось в документе, "кризисное состояние промышленности, необходимость предотвратить процесс деиндустриализации". Основной комплекс мер был рассчитан на период до 2000 г. и носил характер чрезвычайных. Положения стратегического содержания должны были стать ориентирами для формирования новой промышленной модели Украины на предстоящие 15-20 лет.

В 2003 г. появилась новая Концепция государственной промышленной политики (утверждена указом Президента Украины №102/2003 от 12.02.2003 г.). Её целевой вектор был сформирован под влиянием задекларированных приоритетов стратегии опережающего развития и евроинтеграции. Эта Концепция и активное формирование новых тенденций в Украине и мире, прежде всего в сфере промышленности, придали дополнительный импульс отечественным разработкам по промышленной политике (см.: Промисловий потенціал України: проблеми та перспективи структурно-інноваційних трансформацій / К.: Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2007. – 408 с.; Якубовський М., Новицький В., Кіндзерський Ю. Концептуальні основи стратегії розвитку промисловості України на період до 2017 року // Економіка України. – 2007. – № 11. – С. 4-19; Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку / [Кіндзерський Ю. В., Якубовський М. М., Галиця І. О. та ін.]. – К.: Ін-т екон. та прогнозування НАНУ, 2009. – 928 с.). Для практической реализации Концепции была разработана Государственная программа развития промышленности на 2003-2011 годы (утверждена постановлением Кабинета Министров Украины № 1174 от 28 июля 2003 г.).

После первой волны мирового финансово-экономического кризиса, имевшего серьёзные последствия для реального сектора экономики, стала очевидной необходимость поиска современных научно-методических подходов к управлению развитием промышленности и промышленной политике. Работы отечественных учёных в этой сфере отражают их созвучность новым тенденциям экономической науки и практики с учётом национальной специфики (См.: Кіндзерський Ю. Економічний розвиток і трансформація промислової політики у світі: уроки для України // Економіка України. – 2010. – № 6. – С. 14-22; Економіка України після кризи: орієнтири стратегічних реформ / [Жаліло Я.А., Покришка Д.С., Белінська Я.В. та ін.]. – К.: НІСД, 2010. – 104 с.; Кіндзерський Ю. Інститут держави і проблеми оновлення промислової політики в Україні // Економіка України. – 2011. – № 1. – С. 48-58; Структурні зміни та економічний розвиток України / [Гецц В.М., Шинкарук Л.В., Артёмова Т.І. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук Л.В. Шинкарук. – К.: Інститут економіки та прогнозування НАН України, 2011. – 696 с.; Промислова політика як чинник післякризового відновлення економіки України: аналітична доповідь. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – 41 с.

источников), а государство – свои (финансируемые за счёт бюджета), которые к тому же обычно, во-первых, радикально пересматриваются каждым очередным правительством и, во-вторых, плохо выполняются, так что: "Сегодня ни один из действующих органов государственного управления не имеет реальных рычагов координации деятельности предприятий Украины для достижения общегосударственных целей"¹.

Задача управления развитием промышленности осложняется многообразием форм собственности и организационно-правовых форм, принадлежностью предприятий к ФПП, участием иностранного капитала. В связи с провалами рынка, особенностями институциональной среды (высокими транзакционными издержками, проблемами с защитой прав собственности и др.) и неравной конкуренцией (ТНК и предприятия развитых стран имеют явные конкурентные преимущества, особенно в условиях ВТО) результаты промышленной политики, реализуемой в условиях рыночной экономики, явно отрицательные. Спонтанные процессы и неблагоприятные тенденции развития промышленности не смогли откорректировать ни государство (провалы государства), ни общество. Управление развитием промышленности на практике не осуществляется надлежащим образом, поскольку:

правительство и украинская бюрократия в целом традиционно были и остаются теперь малоэффективными; действующему (2013 г.) правительству Украины также не удалось заслужить общественное доверие²;

отсутствует механизм постановки согласованных (между правительством, бизнесом и обществом) стратегических целей развития;

¹ Даниленко А.И. Совершенствование модели управления экономикой и финансовые механизмы её реализации / А.И. Даниленко // Экономика Украины. – 2013. – № 5. – С. 9.

² По данным Института социологии НАН Украины уровень доверия украинцев к государственным органам, политикам, партиям – самый низкий в Европе и не превышает 1–3%. – Ивженко Т. (2013). Януковичу пророчат арабскую весну. [ONLINE] Available at: http://www.ng.ru/cis/2013-02-14/1_yanukovich.html. [Last Accessed 22 June 2013].

отсутствует механизм целенаправленного системного воздействия на промышленность для их достижения;

нет надёжной обратной связи между планом (целью) и фактом (контроль над выполнением, регулирование по отклонениям, систематический пересмотр и постановка новых целей).

1.3.2. Зарубежный опыт организации управления развитием промышленности

Далее рассмотрен опыт некоторых стран, добившихся наибольших успехов в сфере промышленности – развитых (США, страны ЕС, Япония) и развивающихся, относящихся к числу так называемых "государств развития" (Китай, Республика Корея)¹, который следует учитывать при организации управления развитием промышленности в Украине.

Западная практика: США, ЕС.

В основе западной деловой культуры лежит индивидуализм и формализованные способы координации действий эко-

¹ "Новейшая литература по государствам развития выросла из опыта стран Восточной Азии, в которых произошло "экономическое чудо": Японии до Второй мировой войны; Гонконга (Китай, САР), Республики Корея, Сингапура и Тайваня (провинция Китая) во второй половине XX века. С недавнего времени Китай и Вьетнам (а также Камбоджа и ЛНДР) тоже могут рассматриваться как государства развития" (Программа развития Организации Объединённых Наций. Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире / пер. с англ. изд-ва "Весь Мир". – The United Nations Development Programme, New York, USA, 2013. – С. 67). Сам термин "капиталистическое государство развития" ввёл в научный оборот С. Johnson (professor emeritus of the University of California, San Diego, USA) для описания особенностей развития Японии в период 1925-1975 гг., и, в частности, для освещения большой роли Министерства международной торговли и промышленности (ныне – Министерство экономики, торговли и промышленности) в ускоренном развитии страны в послевоенный период. (Johnson C., 1982. MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford University Press, Stanford. – 412 p.).

номических субъектов¹. Даже объединяясь для общей цели, они, как правило, остаются автономными игроками, действующими в собственных интересах. Это накладывает свой отпечаток на теорию и практику управления развитием промышленности, предназначенного для координации усилий экономических субъектов и направления их в русло общественно значимых целей.

В США государство не оказывает прямого влияния на развитие промышленности и полагается, прежде всего, на рыночные механизмы. Правительство идёт на прямое вмешательство только в крайних случаях (как, например, "спасение" General Motors в 2009 г.²). Тем не менее оно активно применяет инструменты налоговой и денежно-кредитной политики и финансирует НИОКР через различные фонды: "Крупнейшие государственные структуры, управляющие инновационным развитием США, – Национальный научный фонд (занимается финансированием фундаментальной науки, бюджет около 7 млрд дол.), Национальные институты здоровья (учреждение департамента здравоохранения США, включает 27 подразделений, бюджет 35 млрд дол.), Пентагон (министерство обороны), Агентство перспективных оборонных исследовательских проектов (DARPA, от имени правительства занимается наиболее рискованными, радикальными проектами), IARPA (Агентство перспективных исследований в области разведки), ARPA-E (Агентство перспективных исследований в области энергетики), ARPA в сфере обеспечения безопасности на территории страны (Homeland Security ARPA). А также министерство энергетики, министерство торговли, управление экономического развития, управление

¹ Саблин К.С. Государство развития в разных институциональных условиях: опыт зарубежных стран / Постсоветский институционализм: десять лет спустя: моногр.: В 2-х т. Т. 2 / под ред. В.В. Деметьева, Р.М. Нуреева. – Донецк: ГВУЗ "ДонНТУ", 2013. – С. 71.

² Казначейство США продаст акции General Motors более чем на \$1 млрд [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.finance.ua/ru/~1/0/all/2013/06/06/303256>.

малого бизнеса, NASA. Суммарные прямые государственные расходы на инновации достигают 60 млрд долларов"¹.

Считается, что США не нуждаются в специальной промышленной политике, направленной на инвестирование в конкретные компании или отрасли (это является существенным отличием от подходов ряда азиатских стран – см. далее по тексту), а реализуют инновационную политику, направленную на внедрение передовых технологий². В качестве современных приоритетных направлений выделены передовая робототехника, наноэлектроника, материалы с заданными свойствами и биотехнологии. При Президенте США действует Бюро по определению научно-технической политики³ – консультативный орган, целью которого является стимулирование разработки и внедрения инноваций, в которых больше всего нуждается экономика и общество. Данный орган даёт рекомендации в отношении направлений целевого финансирования и совершенствования законодательства. Таким образом, в США не существует целенаправленных программ развития промышленности, однако применяются меры по точечному стимулированию инноваций, а также меры в масштабах всей экономики, направленные на обеспечение выгодности размещения производства на территории США, привлечение квалифицированной рабочей силы, а также стимулирование инвестиций.

В ЕС основными инструментами политики в сфере развития промышленности являются "Группы высокого уровня"⁴,

¹ Ивантер А., Механик А., Рогожников М., Фадеев В. Консенсус не достигнут. Господствующая в России экономическая школа не способна обосновать промышленный рост // Эксперт. – 2013, №25 (856). – 21 июня.

² Report to the President: Ensuring American Leadership in Advanced Manufacturing. – Washington: President's Council of Advisors on Science and Technology, 2011. – 38 p.

³ White House Office of Science and Technology Policy (OSTP) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp>.

⁴ High level group on competitiveness, energy and the environment [Электронный ресурс] / European Commission. – Режим доступа: – <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/policy-integration/high-level-group/>.

"Европейские технологические платформы"¹ и Совместные технологические инициативы².

Группы высокого уровня – это консультативные органы, задача которых состоит в консультировании заинтересованных сторон (всего сообщества и отдельных стран-членов, промышленных предприятий и общественных организаций). Применительно к развитию промышленности в ЕС, группы высокого уровня представляют собой форумы для выработки общих позиций всеми заинтересованными сторонами, которые позволяют учесть их интересы при реализации промышленной политики. Они не имеют чётко регламентированных полномочий в сфере управления промышленностью, однако играют важную роль благодаря репрезентативности своего состава и изначальной ориентации руководства ЕС и отдельных стран на учёт выводов ГВУ при принятии управленческих решений.

Одним из инструментов вывода на рынок конкретных новых технологий в ЕС являются Европейские технологические платформы – проекты, направленные на определение приоритетов исследований и разработок, временных рамок и планов действия для стратегически важных технологических инициатив (*вставки 2 и 3*).

¹ European Technology Platforms (ETPs) [Электронный ресурс] / European Commission. – Режим доступа: – <http://cordis.europa.eu/technology-platforms/>.

² Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness Commission Staff Working Document. – Brussels, 2005, SEC(2005) 800. – 20 p.

Технологические платформы в ЕС

Европейские технологические платформы (ЕТП) (European Technology Platforms) являются составной частью седьмой рамочной программы (the Seventh Framework Programme) и задают тематические направления, в рамках которых формулируются научно-технические приоритеты ЕС. Целью создания платформ является содействие созданию Европейского научного пространства путём сосредоточения исследовательских усилий как на европейском, так и на национальном уровнях.

Законодательные акты, которые регулируют создание и функционирование ЕТП:

1. Решение Европейского Парламента и Совета Европы №1982/2006/ЕС от 18.12.2006 г. по седьмой рамочной программе Европейского Сообщества в части исследований, технологического развития и демонстрационных проектов (2007-2013) / Official Journal of the European Union L 412/1 от 30.12.2006 г.

2. Технологические платформы, от определения к внедрению Стратегической программы исследований / Документ Европейской Комиссии № EUR 2126521 от 21.09.2004 г.

Указанными законодательными актами предусматривается, что в создании и функционировании технологических платформ принимают участие бизнес, наука, финансовый сектор, гражданское общество, государственный сектор.

На практике основными этапами формирования ЕТП являются следующие.

- I. Инициация и создание базы для будущей ЕТП. На данном этапе службы Европейской комиссии принимают участие в конференциях, на которых разрабатываются направления и определяются цели будущей ЕТП. Результатом таких встреч является "Документ о перспективах" (Vision Document), где перечислены стратегические цели ЕТП, основные вызовы, которые стоят перед ЕТП, возможные пути научно-технической модернизации соответствующего сектора экономики.

- II. Разработка Стратегической программы исследований (Strategic Research Agenda), где определяются ближайшие приоритеты платформы и устанавливаются необходимые меры для повышения степени интеграции участников (создание кластеров и сетей). На этом этапе также прорабатывается механизм мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для реализации Программы.

- III. Внедрение Стратегической программы исследований. На этом этапе работа концентрируется в трёх направлениях: определение разных источников финансирования (бюджетные программы, государственные фонды и тому подобное); проработка возможных схем объединения и расходования ресурсов; создание организационной структуры, которая обеспечивает мониторинг поставленных целей.

Перечень Европейских технологических платформ (ЕТП)

Энергетика	ИКТ	Биотехнологии	Технологии обработки и производства	Транспортные технологии
ЕТП "Биотопливо"	ЕТП ARTEMIS "Передовые разработки технологии встроенных интеллектуальных систем"	ЕТП "Разведение и размножение скота"	"Европейская строительная технологическая платформа"	ЕТП "Европейский консультативный совет по исследованиям в отрасли авиации"
ЕТП "Смартгриды"	ЕТП "Интегральная спутниковая система"	ЕТП "Еда для жизни"	"Европейская технологическая платформа стали"	ЕТП "Европейский консультативный совет по исследованиям для железных дорог"
ЕТП "Ветроэнергетика"	ЕТП "Европейская нанoeлектроника"	ЕТП "Здоровье животных"	ЕТП "Экологически безопасное освоение полезных ископаемых"	ЕТП "Европейский консультативный совет по исследованиям для автомобильных путей"
Европейская фотоэлектрическая технологическая платформа (солнечные элементы)	ЕТП "Сетевые и электронные СМИ"	ЕТП "Растения будущего"	ЕТП "Промышленность будущего"	"Европейская космическая технологическая платформа"
ЕТП "Экологически безопасные технологии атомной энергетики"	ЕТП "Сетевое программное обеспечение и сетевые сервисы"	ЕТП "Лесное хозяйство"	ЕТП "Текстильная промышленность будущего"	
ЕТП "Альтернативные источники отопления и холода"	ЕТП "Робототехника"	ЕТП "Нанотехнологии медицинского приложения"	ЕТП "Снабжения питьевой воды и санитария"	
ЕТП "Электростанции на топливе с нулевыми выбросами"	ЕТП "Интегрированные смарт-системы"		ЕТП "Экологически безопасная химия"	
	ЕТП "Фотоника 21"		ЕТП "Передовые конструкционные материалы и технологии"	
	ЕТП "Net!Works"		ЕТП "Безопасная промышленность"	

По сути, речь идёт о концентрации усилий и ресурсов на разработке и внедрении конкретных передовых технологий (как альтернативы поддержке широкого круга исследований и разработок). Критериями для создания технологических платформ и, соответственно, выделения государственного финансирования, являются: стратегическая важность и возможность получения конкретного осязаемого результата; невозможность разработать и внедрить данную технологию исключительно на основе рыночных механизмов; конкретные доказательства общественной пользы; долгосрочная приверженность предприятий внедрению данной технологии; недостаточность существующего управленческого инструментария.

Совместные технологические инициативы – это юридически оформленные структуры, предназначенные для выполнения задач, сформулированных в рамках технологических платформ, которые имеют свой устав, персонал и бюджет (*вставка 4*). Создание совместных технологических инициатив призвано способствовать ускорению генерации новых знаний в стратегических технологических сферах и верификации коммерческих возможностей разрабатываемых технологий.

Восточная практика: Япония, Китай, Южная Корея

Восточной деловой культуре, в отличие от западной, в большей степени присущи коллективизм и групповая ориентация, "сращивание" интересов администраторов развития и предпринимателей¹. Это определяет особенности управления развитием промышленности в ведущих странах Востока: Японии, Республике Корея, Китае.

В *Японии* управление развитием промышленности осуществляется посредством политики административного руководства ("administrative guidance"), суть которого сводится к

¹ Саблин К.С. Государство развития в разных институциональных условиях: опыт зарубежных стран / Постсоветский институционализм: десять лет спустя: моногр. В 2-х т. Т. 2 / под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нурева. – Донецк: ГВУЗ "ДонНТУ", 2013. – С. 71.

Совместные технологические инициативы в ЕС

Совместные технологические инициативы – Joint Technology Initiatives (JTI) – это новый формат реализации задач ЕТП. Главной причиной создания СТІ является наличие мощных ЕТП, которые достигли такого масштаба, что реализация их Стратегических программ исследований требует объединения в юридически оформленные структуры и создание долгосрочных частно-государственных партнёрств.

Основные законодательные акты, которыми регулируется создание и деятельность СТІ:

1. Решение Европейского Парламента и Совета Европы №1982/2006/ЕС от 18.12.2006 г. по седьмой рамочной программе Европейского Сообщества в части исследований, технологического развития и демонстрационных проектов (2007-2013) / Official Journal of the European Union L 412/1 от 30.12.2006 г.

2. Отчёт о Европейских технологических платформах и Совместных технологических инициативах: стимулирование частно-государственного партнёрства с целью повышения промышленной конкурентоспособности Европы / Документ Европейской комиссии № SEC(2005) 800 от 10.06.2005 г.

3. Совместные технологические инициативы: принципы, состояние дел и основные особенности / Документ Европейской комиссии № SEC(2007) 692 от 15.05.2005 г.

Отмеченные нормативно-правовые акты определяют основные критерии для создания СТІ: стратегическая важность темы и наличие чётких результатов от внедрения; отсутствие продукта на рынке; очевидность добавленной стоимости; неадекватность уже существующих инструментов ЕС для данной инициативы (в частности, по масштабам финансовой поддержки) и т. п.

Европейская комиссия определила 6 отраслей, в которых создание JTI является наиболее важной задачей: инновационные лекарства (Innovative Medicines Initiative – IMI); встроенные вычислительные системы (Embedded Computing Systems – ARTEMIS); авионавтика и воздушный транспорт (чистое небо) (Aeronautics and Air Transport – Clean Sky); нанoeлектроника (Nanoelectronics Technologies 2020 – ENIAC); топливные элементы и водород (Fuel Cells and Hydrogen – FCH).

Законодательство ЕС позволяет использовать разные юридические формы предприятий для реализации JTI, однако на практике обычно используется одна форма – совместное предприятие (СП) (Joint Undertaking). Главное преимущество СП заключается в том, что такая форма позволяет создать сильный и эффективный координационный механизм реализации инициативы. СП имеет целевой бюджет, персонал и обеспечивает сотрудничество между частными и государственными агентами. Такие предприятия организуют конкурсы заявок, выполняют процедуры отбора и обеспечивают выполнение контрактных соглашений для выбранных проектов. Они также распоряжаются фондами для финансирования проектов и отвечают за распространение информации.

тому, что государство в рамках управления развитием промышленности не принуждает предприятия выполнять какие-то действия, а рекомендует им это делать¹. Зачастую государственные органы подкрепляют свои рекомендации займами, налоговыми льготами, грантами, субсидиями, лицензиями и прочими стимулирующими мерами. Административное руководство используется в Японии для компенсации рыночных колебаний, предвидения развития рынка и улучшения конкуренции. В число приоритетов японской промышленной политики в настоящее время входят наукоёмкие секторы, включая производство робототехники, полупроводников, электроники. Планирование развития промышленности в Японии базируется на 5 и 7-летних общегосударственных планах экономического и социального развития, в которых представлена структура государственных, потребительских и инвестиционных расходов с разбивкой по секторам, что является основой для планирования капитальных вложений отдельных фирм и позволяет согласовывать направления и характер экономической политики различных субъектов хозяйствования. В планах излагаются государственные меры по стимулированию предпринимательства в стратегически и социально важных областях.

Большую роль в успехах послевоенного развития Японии сыграло Министерство международной торговли и промышленности (Ministry of International Trade and Industry, MITI). Важной слагаемой его достижений была высокая квалификация чиновников – министерство имело возможность нанимать лучших менеджеров в стране. Этот орган действовал как "мозговой центр", который контролировал планирование, регулировал промышленную и энергетическую политику, внутреннее производство, международную торговлю и часть финансов, особенно налоговую политику и предложение капитала²: "MITI фактически управляло частными предприятиями в части объёмов инве-

¹ Administrative Procedure Act (Act No. 88 of 19 93) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/APA_2.pdf.

² Johnson C., 1982. MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford University Press, Stanford. – P. 319.

стиций и производства, замены устаревшего оборудования и импорта"¹. В настоящее время планы развития Японии составляет Бюро по экономической политике в составе Министерства экономики, торговли и промышленности (Ministry of Economy, Trade and Industry, METI)², которое наделено широкими полномочиями, в том числе в сфере промышленной и торговой политики, энергетической безопасности, контроля над экспортом вооружений и др.

В *Республике Корея (Южной Корее)* в рамках стратегического планирования определяются сферы деятельности, в которых необходимо преуспеть, чтобы обеспечить конкурентные преимущества экономики в будущем. Проанализировав требования к современным драйверам роста, правительство страны в лице Министерства промышленности, торговли и энергетики с привлечением Корейского института передовых технологий³, специально созданного для целей разработки стратегий развития промышленности, определило семь флагманских стратегических возможностей, в которые целесообразно инвестировать: автомобили, судостроение, полупроводники, металлургия, машиностроение, текстильная промышленность, детали и материалы. Приоритеты определяются не на определённый срок, а до следующего пересмотра. Значительные усилия прилагаются и к привлечению в ключевые сектора передовых технологий из-за рубежа⁴. Акцент делается на стимулировании развития возможностей, которые будут совместно использоваться макси-

¹ Вольпи В., Мащев Ф. Азиатская экономическая модель и Запад: реванш "видимой руки" / пер. с итал. Н. Тюкалова; науч. ред. д.э.н. проф. Ю.В. Таранухи. – М., 2012. – С. 184.

² METI Ministry of Economy, Trade and Industry [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.meti.go.jp/english/index.html>.

³ Korea Institute for Advancement of Technology (KIAT) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kiat.or.kr>.

⁴ Bartzokas A. Monitoring and analysis of policies and public financing instruments conducive to higher levels of R&D investments: The "Policy Mix" project / A. Bartzokas. – Maastricht: UNU-MERIT, 2007. – 30 p.

мальным количеством секторов. На этой основе формируется стратегия с чёткими целями, численно выраженными в ключевых показателях результативности и эффективности, нацеленная на создание новых возможностей, повышение конкурентоспособности и сокращение цепочек поставок. В рамках этих целей формируются и реализуются "региональные планы инноваций": создаются привлекательные условия для инвестиций, формируется развитая сеть региональных кластеров для конкретных технологий, осуществляется совместное государственно-частное финансирование и создаются соответствующие учреждения. В качестве инструментов поддержки развития промышленности используются: субсидирование кредитов и государственные гарантии по кредитам, налоговые льготы, селективные меры против импорта, льготное кредитование импорта сырья и экспортных поставок готовой продукции, развитие образования, совместное финансирование инноваций и создания инфраструктуры.

Для экономического планирования в Южной Корее в 1961 г. был основан специальный правительственный орган – Совет экономического планирования (Economic Planning Board, EPB). Этот совет отвечал за всё государственное планирование в сфере экономики и развития, бюджетирование и управление соответствующими программами. Глава EPB, который в 1963 г. получил статус вице-премьера, обладал широкими полномочиями для планирования и наращивания промышленного потенциала. Это было супер-министерство, которое занимало более высокое положение, чем все другие министерства, в том числе казначейство. В 1994 г. EPB объединили с Министерством финансов. Однако вслед за азиатским финансовым кризисом 1997 г. Министерство было снова реорганизовано в Министерство финансов и экономики и Министерство планирования и бюджета. С приходом к власти нового правительства в 2008 г. Министерство финансов и экономики и Министерство планирования и бюджета были объединены в нынешнее Министерство стратегии и финансов (Ministry of Strategy and Finance), которое выступает единым органом, призванным эффективно

управлять экономической политикой, национальными финансами, финансовыми стратегиями и системой налогообложения¹.

В *Китайской народной республике (КНР)* политика развития промышленности формируется в соответствии с общегосударственными 5-летними социально-экономическими планами, утверждаемыми Центральным комитетом Коммунистической партии Китая (*вставка 5*).

Она отличается сравнительно высокой степенью государственного вмешательства. В частности, используются такие инструменты, как кредитование государственными банками экспортных операций и приобретения технологий, скрытое и явное субсидирование экспорта, использование заградительных пошлин на импортную промышленную продукцию, практика предоставления рынка сбыта продукции зарубежным корпорациям в обмен на предоставление передовых технологий².

Являясь самой большой по населению страной в мире и отличаясь относительно дешёвой рабочей силой (по сравнению с развитыми странами), Китай сумел создать такие институциональные условия на своей территории, что теперь он уже не нуждается в каких-то экстраординарных мерах по привлечению передовых западных товаропроизводителей к созданию производств на своей территории – одного факта доступа на его внутренний рынок, как правило, достаточно. Главные усилия государства сводятся к перераспределению финансовых результатов в пользу национального китайского капитала и приобретению передовых технологий местными производителями с целью смены нынешнего статуса производственной площадки и рынка сбыта для западных компаний на новый статус самостоятельного игрока.

¹ Ministry of Strategy and Finance (2013). About MOSF. History. [ONLINE] Available at: <http://english.mosf.go.kr/>. [Last Accessed 22 June 2013].

² Haley U. Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy / U. Haley, G. Haley. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 272 p.

Из опыта организации национального экономического планирования в Китае

Современная китайская экономика – смешанная, сочетающая в себе черты рыночной экономики и планового хозяйства. Чтобы понять роль экономического планирования в Китае, целесообразно вкратце рассмотреть его историю.

На протяжении периода, начиная с 1953 г., когда стартовала первая пятилетка, и до конца 1970-х годов, в Китае действовала система централизованного планирования под руководством Государственного планового комитета (State Planning Commission) КНР. Главной функцией планирования было управление производством основных видов продукции на государственных предприятиях. В Государственный совет КНР (центральное правительство) входили ряд министерств, большинство из которых отвечали за изготовление соответствующих товаров. В частности, действовали министерства сельского хозяйства и рыболовства, лесного хозяйства, угля, нефти, химической промышленности, металлургии, потребительских товаров, текстиля, машиностроения, электроники, атомной энергетики и др.

Начиная с 1978 г. китайское правительство взяло курс на постепенное изменение экономической системы в направлении развития рыночной экономики, позволяющей негосударственным компаниям выпускать продукцию и конкурировать с государственными предприятиями. Для руководства экономическими реформами в 1982 г. был создан государственный Комитет по экономической реструктуризации (Commission for Restructuring the Economic System). Этот Комитет работал под председательством самого премьер-министра, в то время как Госплан – под председательством вице-премьера. В 1998 г. Госплан КНР был переименован в Государственный комитет планирования развития (State Development Planning Commission), который затем был объединён с Комитетом по реструктуризации экономической системы (Commission for Restructuring the Economic System) и Государственным комитетом по экономике и торговле (State Economic and Trade Commission). В 2006 г. он был переименован в Государственный комитет КНР по развитию и реформе (National Commission for Development and Reform).

Государственный комитет КНР по развитию и реформе разрабатывает и организует выполнение стратегии, программ на среднесрочный и долгосрочный периоды, а также годовых планов экономического и социального развития; предлагает цели и политические установки по развитию народного хозяйства и оптимизации важнейших экономических структур; разрабатывает предложения по применению различных экономических инструментов и политических мер; по поручению Госсовета КНР представляет на Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) доклады о планах экономического и социального развития и выполняет ряд других функций.

(См.: Chow G. Economic Planning in China. – CEPS Working Paper, 2011, № 219. – 8 р.; Китайский информационный Интернет-центр (2013). Государственный комитет по развитию и реформе. [ONLINE] Available at: <http://russian.china.org.cn/russian/99724.htm>. [Last Accessed 22 June 2013].

Кроме того, в Китае государство выступает прямым партнёром и выразителем интересов крупных предприятий, иногда не считаясь с интересами общества (о чем свидетельствует низкий уровень охвата населения пенсионным обеспечением, практически полное отсутствие бесплатного образования и медицинской помощи, тяжёлая экологическая ситуация в ряде промышленных центров), что позволяет концентрировать ресурсы государства на крупных инфраструктурных и экономических проектах. При этом сам процесс управления развитием промышленности является частью национального процесса экономического планирования в условиях теперь уже смешанной экономики. Государство в лице отдельных министерств разрабатывает промышленную политику с привлечением НИИ, представителей промышленности и консультантов, в том числе международных. Затем особо важные стратегические решения в области промышленной политики утверждаются Всекитайским собранием народных представителей (законодательной властью), а тактические решения могут утверждаться Госсоветом КНР (центральным органом исполнительной власти). Инструменты воздействия на развитие промышленности включают налоговые льготы, субсидирование и прямое финансирование НИОКР, привлечение прямых иностранных инвестиций, инфраструктурные проекты и обеспечение потребности промышленности в рабочей силе¹.

Подводя краткие итоги анализа зарубежного опыта, можно прийти к выводу, что несмотря на имеющиеся различия, обусловленные географическими, историческими, социокультурными, экономическими и другими факторами, современные подходы индустриально развитых стран к управлению развитием промышленности имеют некоторые схожие черты:

"длинный", последовательный и предсказуемый характер государственной политики развития; как отмечают специалисты ОЭСР: "Создание и усиление отечественных научных, технологических и производственных возможностей требует вре-

¹ Ahrens N. China's Industrial Policymaking Process: A Report of the CSIS Hills Program on Governance / N. Ahrens. – Washington: CSIS, 2013. – 48 p.

мени, так что промышленные политики с краткосрочными горизонтами и основанные на годовых бюджетах, как правило, не заслуживают доверия. Для принятия мер и достижения результатов необходимы многолетние планы и бюджеты, но они также требуют эффективных механизмов мониторинга и оценки для исправления неудач реализации"¹;

государственно-частное партнёрство – правительство привлекает бизнес к разработке стратегии развития и реализации приоритетных для общества (и, в конечном итоге, для самих предприятий) проектов, заинтересовывая их возможностями влиять на государственную политику, облегчением доступа к финансированию, льготами и т. п.;

ориентация на инновации – важнейшей целью экономической политики государства является активизация процесса генерирования и широкого использования инноваций в сферах уже имеющих или потенциальных конкурентных преимуществ как главного фактора устойчивого экономического роста; но при этом, как правило, речь идёт не о прямом его участии в инновационных процессах в промышленности, а о политическом и экономическом стимулировании инноваций;

концентрация усилий и ресурсов на ограниченном перечне ключевых технологий (*key technologies*), позволяющих получить в данных обстоятельствах места и времени максимальный результат с точки зрения повышения эффективности производства и конкурентоспособности национальной экономики.

1.3.3. Концептуальные положения организации управления развитием промышленности Украины в условиях системных дисбалансов

Результаты рыночных трансформаций, приведших к фактической деиндустриализации экономики Украины, свидетельствуют о необходимости восстановления управляемости про-

¹ OECD. Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World: OECD Publishing, 2013. – 249 p.

цессами развития промышленности на основе государственно-частного партнёрства. Его ключевая предпосылка состоит в том, что "... никто, включая правительство, не может обладать панорамным видением экономики – все точки зрения являются неизбежно ограниченными; а механизмами для создания новых возможностей являются исследовательские сети – государственно-частные партнёрства и программы, призванные объединить наиболее эффективные сегменты государственного сектора и наиболее эффективные сегменты производственного сектора с целью ослабления и разблокирования связывающих ограничений" ¹. Такое партнёрство необходимо для предотвращения и/или компенсации провалов рынка и государства, идентификации препятствий и новых возможностей роста, постановки согласованных между правительством, бизнесом и обществом стратегических целей развития и путей их достижения, встраивания планов предприятий в общую стратегию страны. По сути, речь идёт о построении государства развития ², которое "... ради достижения собственных целей способно выступить даже против мощных экономических группировок национальных и транснациональных олигархов", но при том условии, что "... государственное управление не враждебно частному сектору: более того, оно исполнено большего уважения по отношению к предпринимателям, с которыми вступает в переговоры на взаимовыгодных условиях, на основе подхода *выигрыш-выигрыш* (*win-win*)" ³. Это будет означать переход "... к новой институциональной системе современной экономики, сочетающей механизмы рыночной самоорганизации со стратегическим планированием, государственным регулированием

¹ Radosevic S. Policies for Promoting Technological Catch Up: Towards a Post-Washington Approach // International Journal of Institutions and Economies. – 2009. – Vol. 1, № 1. – P. 34.

² Программа развития Организации Объединённых Наций. Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире / пер. с англ. изд-ва "Весь Мир". – The United Nations Development Programme, New York, USA, 2013. – С. 67.

³ Вольпи В., Маццей Ф. Азиатская экономическая модель и Запад: реванш "видимой руки" / Пер. с итал. Н. Тюкалова; Научная редакция д.э.н. профессора Ю.В. Таранухи. – М., 2012. – С. 118-119.

денежного предложения, работой мощных институтов развития, поддерживающих частные инвестиции в перспективных направлениях долгосрочного экономического развития" ¹.

Исходя из отечественного (времен планового хозяйства) и международного опыта², целесообразно создание трёхуровневого (по срокам) механизма управления развитием промышленности. Первый уровень – это стратегические национальные приоритеты в сфере промышленности (на 10-20 лет), служащие основой для формирования долгосрочной целевой программы развития промышленности, второй – среднесрочные целевые программы развития (3-5 лет), реализующие на тактическом уровне установленные долгосрочные цели, третий – краткосрочные (1 год) планы развития, содержащие конкретные инициативы и мероприятия. Главные идеи такого планирования, во-первых, переход от циклического восприятия времени (от бюджета до бюджета) к сценарному, "... когда каждый нынешний этап – это ступенька в движении к высотам, намеченным долгосрочной стратегией"³. И, во-вторых, системный подход. Нужна именно система стратегического планирования развития, а не отдельные целевые программы, подверженные теперь коррупции.

Для практической реализации этих задач можно использовать уже имеющиеся структуры исполнительной власти или создать специальный плановый орган.

¹ Глазьев С. Сделать знание силой. Правильная теория – необходимое условие достижения целей развития экономики. [ONLINE] Available at: http://www.odnako.org/blogs/show_27001/. [Last Accessed 27 July 13].

² "Очень немногие развивающиеся страны, если таковые имеются, продвинулись в сфере экономического развития без долгосрочного плана развития. Такой чёткий план развития соединяет страну с её будущим. Успешный долгосрочный план развития интегрирует действия на краткосрочную перспективу (на ближайшее время), среднесрочную и долгосрочную перспективу" (Gumedé W. Comparative development planning. Development Planning Division. Working Paper Series, 2009, №8, DBSA: Midrand. – С. 7).

³ Пахомов Ю.Н. Введение / Цивилизационная структура современного мира. В 3-х т. – Т. 3: Цивилизация Востока в условиях глобализации. – Кн. I: Мусульманско-африканская и индийско-южноазиатская цивилизации / под ред. Ю.Н. Пахомова, Ю.В. Павленко. – К.: Наукова думка, 2008. – С. 10.

Как показывает опыт развивающихся стран: "Успешное развитие обычно начинается с создания специального подразделения, министерства или комиссии, которое координирует планирование в масштабах всей экономики. Важно, чтобы этот орган имел абсолютную поддержку со стороны президента или премьер-министра и обладал политической легитимностью. Такое специальное подразделение планирования обычно продвигает специальные планы развития с упором на отдельные сектора, обладающие потенциалом роста; эти планы указывают на *ограничения и факторы успеха для этих секторов*¹ и адаптируют политику к меняющимся условиям. Большинство развивающихся стран, которые добились успехов в планировании, имели центральную плановую структуру. ... Некоторые развивающиеся страны планировали свои стратегии развития, но не имели никаких органов централизованного планирования. Те, которые использовали этот подход, редко были очень успешны. Ещё в других случаях некоторые страны, которые составили планы развития, но не имели органа централизованного планирования, наделили полномочиями планирования каждый существенный департамент или агентство. Среди этих стран многие из Африки и Латинской Америки и некоторые из Азии, такие, как Таиланд и Индонезия. Эта группа была менее успешной, и даже те страны, которые достигли лучших результатов, всё же были менее успешными, чем восточноазиатские тигры – Япония, Южная Корея и Тайвань, которые имели специальные органы централизованного планирования"².

Предпосылками успешного функционирования таких органов является, во-первых, эффективность бюрократии, основанная на политической поддержке со стороны высшего руководства и высоких деловых качествах исполнителей. Те развивающиеся страны, которые добились заметных успехов в соци-

¹ Criscuolo A., Palmade V. Reform teams: How the most successful reformers organized themselves. World Bank Note Number 318, February 2008. – P. 3.

² Gumede W. Comparative development planning. Development Planning Division. Working Paper Series, 2009, № 8, DBSA: Midrand. – P. 7-8.

ально-экономическом развитии, "... полагались на небольшие, специальные группы реформаторов, которые были связаны с высшей частью правительства и отвечали за разработку и обновление стратегии реформ, достижение консенсуса, координацию и мобилизацию ресурсов для осуществления стратегии, и, самое главное, воспитание реформистского политического руководства в течение долгого времени"¹. В Японии, например, Министерство международной торговли и промышленности (MITI), сыгравшее большую роль в организации "японского экономического чуда", как уже отмечалось, нанимало только лучших менеджеров. В Республике Корея Совет экономического планирования (ЕРВ), имевший полную поддержку со стороны южнокорейского премьер-министра, также привлекал только самых талантливых специалистов в свои ряды. В Восточной Азии вообще, в том числе и в Южной Корее, правительственная занятость традиционно даёт высокий статус, что означает возможность относительно легко нанимать самых лучших и креативных работников. Кроме того, лица, находящиеся у руля ЕРВ, вселяли уверенность, что они действительно работают в национальных интересах².

И, во-вторых, важно выдерживать последовательность в кадровых вопросах и преемственность действий в вопросах выбора и реализации экономической стратегии, когда политические предпочтения очередного правительства не меняют кардинально ранее избранный путь развития. Поэтому, например, "... во многих латиноамериканских странах регулярные военные путчи означали, что руководители и сотрудники подразделений по планированию (если таковые были) часто менялись и политика проводилась в 'стартстопном' режиме"³.

Что касается организационно-правового статуса специальных органов национального планирования, то он может

¹ Criscuolo A., Palmade V. Reform teams: How the most successful reformers organized themselves. – P. 2.

² Gumede W. Comparative development planning. Development Planning Division. Working Paper Series, 2009, № 8, DBSA: Midrand. – P. 8.

³ Gumede W. – P. 9.

быть самым разным: "Некоторые органы планирования являются супер-министерствами, другие обладают такими же полномочиями, как и любое иное государственное ведомство. Ещё другие плановые структуры являются советами или комитетами, состоящими из членов Кабинета, внешних экспертов или государственных служащих. Некоторые страны имеют сложную структуру планирования, например, Индия и Бразилия. Другие страны обладают более простыми, но опытными структурами: Япония, Тайвань, Южная Корея, Сингапур. Плановые структуры этих стран, как правило, имеют чётко определённые мандаты"¹.

В Украине один из возможных вариантов организации управления развитием состоит в переходе от отраслевой модели управления к управлению проектами с центральным плановым органом в лице уже действующего Министерства экономического развития и торговли². Для этого, как отмечает А. Даниленко, сначала следует установить ограниченное число национальных приоритетов, утверждаемых Верховной Радой Украины, выбор которых должен стать "... результатом широкого обсуждения профессионалами соответствующих министерств, ведомств и научных учреждений Украины"³. А уже затем организацию практических действий в рамках утверждённых приоритетов должно взять на себя Министерство экономического развития и торговли Украины, "... обеспечивая при участии Министерства инвестиций Украины и отраслевых министерств не только отбор наиболее рейтинговых проектов для передачи на рассмотрение Межведомственному финансово-кредитному совету, но и свод проектов прогнозов министерств и ведомств, разработанных на основе утверждённых Кабинетом Министров

¹ Gumede W. – Р. 9.

² Даниленко А.И. Совершенствование модели управления экономикой и финансовые механизмы её реализации / А.И. Даниленко // Экономика Украины. – 2013. – № 5. – С. 4-29.

³ Там же. – С. 18.

Украины инвестиционных проектов, и подготовку прогноза развития украинской экономики на 5 и более лет"¹.

Другой возможный вариант – это создание супер-министерства, по примеру КНР, Южной Кореи или Японии, когда орган планирования развития, возглавляемый непосредственно премьер-министром или вице-премьером, наделён большими, чем другие министерства и ведомства, полномочиями, прежде всего в части разработки и организации выполнения программ и планов развития, так что деятельность других министерств, включая Министерство финансов, должна быть подчинена решению сформулированных им общенациональных задач².

Ограничениями указанных двух вариантов, помимо проблемы стратегического неведения правительства о препятствиях и новых возможностях роста промышленности, является традиционно низкая эффективность украинской бюрократии и отсутствие преемственности, поскольку в условиях острого политического противостояния, основанного на социокультурных различиях между Западной и Юго-Восточной частями страны, до сих пор было так, что выборы каждого нового Президента

¹ Там же. – С. 20. Правительство Украины уже одобрило разработанный Минэкономразвития проект постановления КМУ "Об утверждении Порядка отбора, утверждения и регистрации инвестиционных проектов в приоритетных отраслях экономики и требований к таким проектам", который предусматривает создание механизма отбора и утверждения инвестиционных проектов в приоритетных отраслях экономики для оказания им государственной поддержки, а также формирование государственного реестра таких проектов.

² В РФ законопроект "О государственном стратегическом планировании" предусматривает, что стратегический прогноз разрабатывается по поручению президента на 30 лет федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным правительством РФ, и корректируется каждые 6 лет. Основные направления деятельности правительства РФ на среднесрочный период также разрабатываются раз в 6 лет. Важным новшеством законопроекта является статья о долгосрочной бюджетной стратегии, которая должна составляться каждые шесть лет на период, не превышающий период действия прогноза социально-экономического развития. При этом бюджет рассматривается как инструмент, подчиненный стратегии.

Украины сопровождались радикальным пересмотром курса экономических реформ предшественника и массовыми увольнениями и перестановками чиновников в центре и на местах.

Поэтому, по-видимому, более соответствующим украинским условиям является третий вариант, предусматривающий создание специальной плановой структуры – Национальной комиссии планирования развития (НКПР) – огражденной от текущей политической конъюнктуры и выведенной из непосредственного подчинения исполнительной власти.

Предлагаемый статус НКПР – независимое национальное агентство с правом законодательной инициативы. Это организация с распорядительными полномочиями, руководители которой, с одной стороны, не избираются народом, а с другой – напрямую не подчиняются выборным должностным лицам¹, создаваемая специальным законом (который должен определить его полномочия, источники финансирования и цели деятельности) и управляемая коллегиальным органом. Смысл придания НКПР такого статуса состоит в том, что эта комиссия призвана формировать "длинные" правила игры, независимые от текущих политических установок, и определять стратегические интересы, открыто и совместно вырабатываемые не только представителями власти, но также бизнеса и гражданского общества. Поэтому НКПР должна формировать свой бюджет и функционировать вне рамок вертикали исполнительной власти², независимо от Кабинета Министров Украины и его подразделений, а срок полномочий членов коллегиального органа управления НКПР должен превышать срок полномочий очеред-

¹ Gilardi F. Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe / Fabrizio Gilardi / Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008. – P 21-22.

² Одно из определений независимости национальных агентств "... используется в бюджетном контексте в отношении к федеральным исполнительным агентствам, которые не являются составной частью департаментов кабинета (министерств) и поэтому формируют свой бюджет независимо от формирования бюджета любого из департаментов" (Shapiro M. The problems of independent agencies in the United States and the European Union / Martin Shapiro // Journal of European Public Policy. – 1997. – Vol. 4, № 2. – P. 276).

ного Президента Украины. Именно на таких принципах обычно функционируют независимые агентства и корпорации в США (например Федеральная резервная система) и ЕС¹.

Целесообразность создания НПКР как независимого агентства обусловлена необходимостью построения платформы для постоянного взаимодействия правительства, бизнеса и общества в сфере стратегического управления развитием экономики страны, а также институциональными особенностями Украины – отсутствием отработанных формальных правил (западная практика) и устойчивых традиций спонтанной координации действий экономических субъектов с учётом общенациональных интересов (восточная практика). Создание таких формальных правил и традиций в относительно короткие сроки без использования административного ресурса невозможно. Поэтому в Украине такой специальный орган координации создавать нужно.

Главная задача НКПР – организация постоянного сотрудничества правительства, бизнеса и общества, разработка и периодический пересмотр по его результатам национальных приоритетов и программ развития страны, устанавливающих основные цели и механизмы их достижения, в том числе в сфере промышленности через Департамент промышленности НКПР, контроль над соответствием государственных целевых программ национальным приоритетам.

Основной инструмент, используемый в процессах управления развитием промышленностью для постановки стратегических задач, – коммуникативное индикативное планирование, обычно основанное на межотраслевых балансах производства и распределения продукции (*вставка б*).

¹ Independent Agencies and Commissions / Our American Government. – Ed. by Ann B. Chambers. – U.S. Government Printing Office, 1993. – P. 53; Shapiro M. The problems of independent agencies in the United States and the European Union / Martin Shapiro // Journal of European Public Policy. – 1997. – Vol. 4, № 2. – P. 276-277; Gilardi F. Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe / Fabrizio Gilardi / Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008. – 186 p.

Из зарубежного опыта индикативного планирования

Индикативное планирование (ИП) представляет собой совокупность процедур согласования (координации) экономических процессов при равноправии участников на основе многоступенчатой итерации. Это позволяет корректировать как дефекты рыночного механизма, так и недостатки государственного вмешательства в процессы воспроизводства. Концепция ИП включает: прогнозирование важнейших социально-экономических процессов на длительную, среднюю и ближайшую перспективу; составление программ, ориентирующих экономическое развитие на достижение определённых целей; определение средств реализации индикативного плана; выработку экономических, политических и административных мер и создание механизмов государственной реализации принятых планов; перманентную корректировку планов и модификацию механизмов их осуществления.

На практике ИП стало применяться после второй мировой войны во многих странах мира независимо от их политико-экономической ориентации. Наиболее развитые системы ИП сложились во Франции, Италии, Японии, Нидерландах, Мексике, Индии. Позднее ИП было внедрено в Китае, Южной Корее, Малайзии, Тайване. Отдельные элементы планирования используются как в развитых (США, Канада, Великобритания, Швеция и др.), так и в развивающихся экономиках (Бразилия, Россия, Казахстан и др.) (См.: Rosser J.B. *Comparative Economics In a Transforming World Economy* / J.B. Rosser, M.V. Rosser. – Cambridge: MIT, 2004. – 630 p.; Japan and China in the World Political Economy / S.M. Pekkanen, K.S. Tsai. – New York: Routledge, 2005. – 240 p.; Heilmann S. *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China* / S. Heilmann, J.Perry. – Cambridge: Harvard University Press, 2011. – 320 p.).

Система ИП обычно строится по принципу: рынок – насколько возможно, план – насколько необходимо. При этом существует множество вариантов соотношения рыночного механизма и планового управления, включающих законодательно оформленные процедуры планирования, выбор приоритетов национального социально-экономического развития, механизмы их реализации. Каждая страна с учётом специфики национальной экономики разрабатывает и использует собственные подходы к прогнозированию и планированию экономических и социальных процессов, постоянно совершенствуя их применительно к изменяющимся условиям. Ядром анализа, прогнозирования и планирования обычно являются модели "затраты-выпуск" или межотраслевые балансы производства и распределения продукции. (См. подробнее: Wassily Leontief and Input-Output Economics / E. Dietzenbacher, M. Lahr. – Cambridge: Cambridge University Press, 2004. – 396 p.).

Основные продукты (результаты) деятельности департамента промышленности НПКР – стратегические национальные приоритеты в сфере промышленности, имеющие статус закона, долгосрочные прогнозы развития промышленности, в том числе в разрезе ключевых секторов (отраслей), технологий и основных видов промышленной продукции, целевые программы на долгосрочный и среднесрочный периоды. Такие программы, кроме качественных показателей, должны содержать также основные количественные показатели, которые необходимо достигнуть (и по которым будет осуществляться контроль над её исполнением), инструменты достижения целей, источники и объёмы финансирования.

Обратные связи должны осуществляться через периодический контроль выполнения программ со стороны НПКР, процедуры систематического пересмотра приоритетов и целей. Периодически (раз в год или, в случае существенно влияющих на промышленность событий, – кризисных шоков, вступления в международные организации и т.п.) программы могут актуализироваться. Под процессом актуализации понимается внесение изменений с учётом состояния промышленности, экономики страны, внешних рынков, возможностей финансирования и т. п. В процессе актуализации должны участвовать те же стороны, что и в процессе подготовки и принятия программ.

Для организации управления развитием отдельных секторов (отраслей) промышленности и межотраслевых комплексов в рамках национальной программы развития можно использовать известные из европейского опыта Технологические платформы, Группы высокого уровня и Совместные технологические инициативы. Причём начинать восстановление управления промышленностью нужно именно с этих организационных форм, т. е. снизу, с организации государственно-частного партнёрства – *сначала следует выработать позиции, согласованные между доминирующими собственниками крупных предприятий (ФПГ), правительством и обществом в отношении единой научно-технической политики в секторе (отрасли), перспектив развития и ключевых технологий добычи угля, энергетики, чёрной металлургии, машиностроения и др., а затем уже формировать общенациональные планы развития промышленности в целом.*

Технологические платформы (ТП) необходимы для государственной координации и поддержки процессов создания и/или внедрения инноваций в промышленности в отдельных отраслях или по отдельным, наиболее важным направлениям развития (*вставка 4*). ТП призваны объединить представителей промышленных предприятий, предприятий-инноваторов и/или НИИ и правительства. Его роль сводится к тому, чтобы выявить новации, способные повысить конкурентоспособность промышленности (с учётом национальных приоритетов в сфере промышленности), организовать формирование и выполнение стратегических программ научных исследований.

Группы высокого уровня (ГВУ) могут служить для согласования действий всех заинтересованных сторон при формировании детальных стратегий развития промышленности, политических и законодательных инициатив в соответствующих сферах деятельности. Состав ГВУ предусматривает включение представителей правительства, промышленных предприятий и прочих заинтересованных сторон (банков, страховых компаний и т.п.), а также экспертного сообщества и профильных НИИ. ГВУ целесообразно формировать по принципу принадлежности к цепочкам создания стоимости, а не просто к отдельным отраслям, что позволит уменьшить лоббирование со стороны групп интересов, преодолеть ограниченное отраслевое видение проблем развития и сконцентрироваться на процессах создания товаров или услуг, имеющих конкретных потребителей.

Одним из результатов работы таких групп может быть взаимное принятие обязательств. Участники группы могут договориться о таких параметрах её функционирования, которые будут выгодны всем участникам группы, включая каждого участника, берущего на себя обязательства (*вставка 7*). Этот процесс может быть закреплён соглашениями, предусматривающими санкции, налагаемые на подписавшую сторону в случае неисполнения или ненадлежащего выполнения взятых на себя обязательств, а также гарантиями со стороны правительства.

Таким образом, ГВУ может быть не только форумом для обсуждения направлений и рычагов развития в отдельных сферах промышленности, но и инструментом реализации политики путём взаимного принятия обязательств заинтересованными сторонами.

Пример: поиск компромиссов между отечественными угольщиками и металлургами в решении проблемы импорта угля

Угольная промышленность Украины, функционировавшая преимущественно в условиях хронической нехватки угольной продукции, в 2012 г. оказалась в ситуации профицита. К началу второго полугодия на складах угледобывающих предприятий скопилось более 600 тыс. т не востребовавшего угля.

Профицит угля – явление интернациональное. Как высказался по этому поводу президент и главный исполнительный директор американской угледобывающей компании мирового класса Arch Coal, "некоторые компании уйдут с рынка, а другие, такие как Arch, сократят масштаб своей деятельности, ожидая улучшения рыночной конъюнктуры" (Состояние угольной промышленности США // Коул интернэшнл. – 2012. – № 2. – С. 8-9). Но в Украине это явление имеет свою специфику.

Несмотря на функционирование украинских угольных предприятий в штатном режиме, отечественные металлургические корпорации активизировали поставки угольного концентрата из-за границы. Импортный завоз коксующихся углей нарастал с темпами на 25-30% большими, чем в предшествующие годы. При обычном объеме 10,5-11,0 млн т в год, уже в апреле 2012 г. было завезено 5 млн т, в мае – 6 млн т. Все инициативы министерства энергетики и угольной промышленности Украины по ограничению зарубежных поставок угля в Украину столкнулись с жесткой реакцией со стороны потребителей из металлургического сектора и не были поддержаны руководством страны. Только в июне правительству удалось достичь соглашения с ведущими сталелитейными корпорациями о приобретении до конца года 1,6 млн т концентратов коксующихся углей у государственных угледобывающих предприятий. Это был несомненный успех, но, в принципе, полумера, поскольку в предлагаемую структуру обязательных закупок (порядка 2,5 млн т) не вошли угли газовой группы, а сбыт угля в негосударственном секторе так и остался нестабилизированным.

Претензии металлургов Украины к продукции местных угледобывающих предприятий выглядят вполне обоснованно. Отечественный уголь отличается высокой зольностью, насыщен окислами железа и щелочноземельных элементов (23% против 3-5% в австралийских углях), засорён серой (3% против 0,5%). Наличие в коксе серы приводит к повышенным (на 0,3% при увеличении содержания серы на 0,1%) затратам кокса при производстве чугуна и к снижению качества последнего. По национальным техническим условиям содержание серы в коксе не должно превышать 1,6%, что приводит к завозу в Украину угля из России и других стран. Доходило до 12,8 млн т коксующегося угля в год (2008 г.). Металлурги настаивают на том, что импорт угля для них является безальтернативным: из добываемого в Украине сырья можно произвести всего 3,5 млн т качественного кокса, тогда как для производства чугуна необходимо порядка 14 млн т (Грузопотоки: почему Украина импортирует все больше угля. – 31.08.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ubr.ua/market/industrial/gruzopotoki-pochemu-ukraina-importiruet-vse-bolshe-uglia-159420>).

Таким образом, именно импорт угля уместно считать экстерналией, порождающей конфликт интересов.

В условиях продолжающегося профицита угля правительство в 2013 г. сделало ход неоклассического характера – ограничило импорт коксующихся углей и ввело запрет на ввоз кокса до конца года (постановление КМУ от 13.03.2013 № 225). Со второго полугодия 2013 г. годовой объём импорта не должен превышать 10,2 млн т, включая 2,5 млн т пылеугольного топлива. "Мы действуем в интересах национального производителя и прежде всего – государственных шахт", – подчеркнул глава Минэнергоугля Э. Ставицкий (Герасимова Е. Всеми доступными средствами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ukrrudprom.ua/analytics/Vsemi_dostupnimi_sredstvami.html).

Квотирование вызвало резкое недовольство многих компаний, в том числе российских поставщиков угля и польских коксохимиков, и по решению Окружного административного суда г. Киева от 10.06.2013 г. было признано незаконным (на основании исковых требований ПАО "Алчевский металлургический комбинат" и ПАО "Алчевский коксохимический завод", входящих в "Индустриальный союз Донбасса") (Сергей Тарута угрожает остановить меткомбинат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ukrrudprom.ua/news/Sergey_Taruta_ugrogaet_ostanovit_metkombinat.html).

Правительство пыталось оспорить судебное решение, но сразу же пошло на послабление, разрешив в течение 2013 г. импорт 210 тыс. т кокса (постановление от 03.07.2013 г. № 462). Участники рынка и отраслевые эксперты связывают такой шаг властей с угрозой применения странами-импортёрами украинской металлопродукции ответных торговых ограничений. Инициатором данного решения выступил металлургический комбинат "АрселорМиттал Кривой Рог", который является частью транснациональной корпорации ArcelorMittal, имеющей активы в Польше и Казахстане. Криворожское предприятие поставляет в перечисленные страны железорудное сырьё, а обратно, в тех же вагонах, – кокс.

Альтернативу прямому действию правительства по устранению провалов рынка подсказывает неoinституционализм. Как следует из теоремы Р. Коуза (Coase R. The problem of social costs / R. Coase // The Journal of Law and Economics. – 1960. – № 3(1). – Р. 1-44), при определённых условиях рынок способен сам справляться с внешними эффектами, так что возможные отклонения от оптимальной аллокации ресурсов будут носить исключительно преходящий характер.

Разбирая суть этой теоремы, Р. Капелюшников (Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности: методология, основные идеи, круг проблем / Р.И. Капелюшников. – М.: ИМЭМО РАН, 1991. – 87 с.) приводит следующий пример из работы С. Ченга: фабричный дым наносит ущерб близлежащим фермам. Но прямой запрет на загрязнение воздуха, от чего терпят убытки фермеры, обернётся ущербом для владельца фабрики: "...социальные издержки являются обоюдными. Когда *A* причиняет ущерб *B*, то осмысленный для политики вопрос состоит не просто в том, как мы должны ограничить *A*. Устранение вреда для *B* нанесло бы вред *A*. Поэтому правильная постановка вопроса будет иной: следует ли разрешить *A* наносить ущерб *B* или же следует разрешить *B* причинять вред *A*? Задача в том, чтобы избежать более серьёзного ущерба" (Chuang S.N.S. Structure of a contract and the theory of non-exclusive resources / S.N.S. Chuang // The economics of property rights / Ed. by E.G. Furuboth, S. Pejovich. – Cambridge, 1974. – Р. 14).

В силу отмеченного, юридическая постановка вопроса о причинности (кем совершено действие?) не должна отменять постановки вопроса об экономической эффективности, то есть о распределении, способном минимизировать издержки общества.

"Загрязнением называются издержки, навязанные другим без их согласия... Большая часть наших издержек, связанных с приобретением необходимых благ – это денежные платежи другим людям, побуждающие их взять на себя издержки по предоставлению того, что нам нужно. Оказывается, что основная часть издержек, которые мы несём, преследуя свои цели, приходится на цены, которые необходимо платить, чтобы побудить других людей к совместной деятельности" (Хейне П. Экономический образ мышления / П. Хейне. – М.: Изд-во "Новости" при участии Изд-ва "Catallaxy", 1991. – С. 398-399.).

Иными словами, решением конфликта есть компромисс – плата одной стороны другой за право продолжать свою деятельность. В контексте рассматриваемого межотраслевого конфликта либо угольщики должны предложить металлургам достаточную компенсацию за неудовлетворительное качество сырья, либо металлургам следует компенсировать угольщикам потери от сокращения производства. А правительство при этом может выступать организатором площадки для переговоров, стражем общегосударственных интересов и гарантом соблюдения сторонами взятых на себя обязательств.

При этом также следует учитывать некоторые иные моменты. Если, например, рядом с жилыми домами построили аэропорт, то жители посёлка становятся жертвами шумового загрязнения; если же аэродром существовал до строительства вблизи от него жилого посёлка, – то нет. И если домовладельцы добьются ограничения полётов в ночные часы, то уже авиакомпании станут жертвами загрязнения (Там же. – С. 402).

Так и в случае с угольщиками – их продукция в течение весьма длительного периода нормально воспринималась коксохимиками и доменщиками, и только в последние годы возникла тенденция перехода на использование кокса улучшенного качества (Теория и практика производства и применения доменного кокса улучшенного качества: моногр. / Ю.В. Филатов, Е.Т. Ковалев, И.В. Шульга, С.И. Кауфман, А.И. Коломойченко / под ред. С.Л. Ярошевского. – К.: Наукова думка, 2011. – 128 с.). Поэтому именно угледобывающие предприятия, в силу изложенной логики, следует признать жертвами конфликта, что даёт им право на определённое возмещение ущерба со стороны металлургических корпораций.

Но ситуация получает другое измерение, если принять во внимание бизнес-модели комбината "АрселлорМиттал Кривой Рог", заводов ИСД – импорт угля (готового кокса) является их базовым свойством. Эмбарго на ввоз угольной продукции превращает их в жертвы политики, защищающей интересы отечественных угольщиков.

Обеим сторонам, очевидно, нужен институт достижения соглашений – который может стать соответствующая ГВУ – в части импортных поставок металлургического угля. И тематика поиска компромиссов может быть существенно расширена. Так, например, в ходе академических слушаний по проблемам чёрной металлургии, проведенных на базе Института экономики промышленности НАН Украины в июне 2013 г., экс-министр чёрной металлургии Украины В. Мазур упомянул о том, что в Китае действует более 220 установок по десульфурации чугуна, в то время, как в Украине всего лишь 2 – т. е. влияние неблагоприятных природных свойств сырья для коксования можно существенно упразднить технологическими мерами. Есть и другие нетривиальные пути, приемлемые для угольщиков, вплоть до создания совместной структуры по сбыту угля, скажем, синдиката, с российскими углетрейдерами (Залознова Ю.С. Последствия модернизации украинской металлургии для отечественных угледобывающих предприятий / Ю.С. Залознова // Украинская металлургия: современные вызовы и перспективы развития: моногр. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2013. – С. 62-69).

ГВУ могут стать также промежуточным звеном для привлечения инноваций в реальный сектор экономики в сотрудничестве с НАН Украины. Для этого следует наладить обмен информацией о потребностях предприятий, входящих в ГВУ, в научных разработках и о возможностях институтов НАН по их удовлетворению (рис. 1.1).

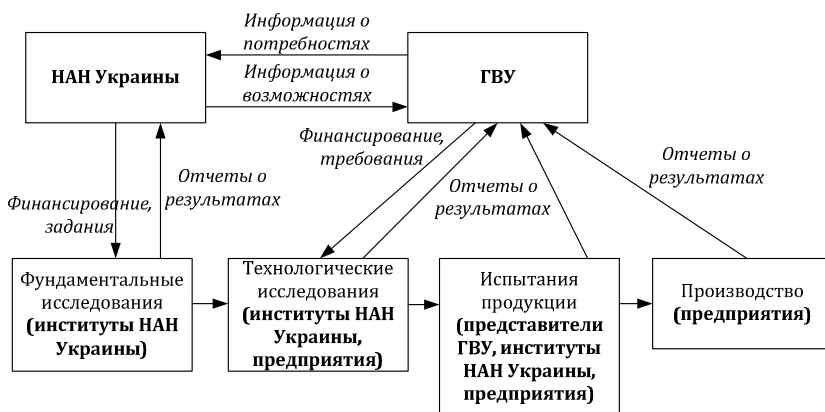


Рис. 1.1. Предлагаемая схема взаимодействия НАН Украины и ГВУ в процессе НИОКР

Если эти возможности и потребности в какой-то из сфер совпадают, то инициируется научно-технический проект – *Совместная технологическая инициатива* (совместное предприятие) – на основе долевого финансирования со стороны НАН, государства и предприятий ГВР. При этом предприятия ГВУ могут обеспечивать не только финансирование, но и сопровождение разработки, испытаний и внедрения новых технологий и/или образцов продукции. Кроме того, предприятия ГВУ могут выступать заказчиками конкретных разработок и обеспечивать гарантированный спрос на их результаты (ещё до вывода новой продукции на конкурентный рынок).

Выводы к главе 1

В мире произошёл радикальный сдвиг в отношении к промышленной политике, который, в свою очередь, можно рассматривать как часть более широкого процесса поиска новых подходов к общественным действиям, способным лучше ответить на вызовы современности. При этом конкурентами традиционной неоклассической теории всё чаще становятся не только уже широко признанный институционализм, но и быстро расширяющая сферу своего влияния эволюционная экономика.

Выполненный анализ показал, что каждая из указанных теорий предлагает свои основания для промышленной политики (табл. 1.1).

Насколько эти основания актуальны, определяется, во-первых, исходными предпосылками теорий и, во-вторых, обстоятельствами места и времени.

Экономическая неоклассика ограничена сферой рационального поведения экономических субъектов¹. Нетрудно заметить, что данный тип поведения имеет больше возможностей для проявления в условиях развитых стран с давно устоявшимися правилами и развитыми рынками, и менее актуален – для бывших советских социалистических республик, в том числе РФ и Украины. Институциональная теория, исходящая из предпосылки о человеческом поведении, направляемом институтами, имеет в наших странах более широкую сферу применения. Сейчас здесь фактически преобладает институт недоверия², имеющий следствием, в том числе, высокие транзакционные

¹ Как отмечает Д. Норт: "Допущение рациональности не является ошибочным, но его принятие с самого начала закрывает возможность более глубокого понимания процесса принятия решений в ситуации противостояния неопределённости сложного мира, созданного нами" [26].

² Согласно данным социологического опроса, проведенного Институтом социологии НАН Украины весной 2011 г., почти половина населения страны (47,8%) считают нынешний период временем преступников и мошенников (См.: Украинцы считают, что в стране время мафии, политиканов и нищих // <http://www.interfax.com.ua/rus/main/75672/>).

Таблица 1.1

*Промышленная политика в свете неоклассической,
институциональной и эволюционной экономических теорий*

Экономическая теория	Характеристики				
	поведение экономических субъектов	основания для промышленной политики	ограничения для промышленной политики	объекты промышленной политики	критерии результативности политики
Неоклассическая	Рациональное	Провалы рынка	Провалы государства	Неполная информация; неконкурентные рынки; экстерналии	Сравнение затрат и результатов
Институциональная	Определяется институтами	Провалы правил	Провалы государства	Инновации; отраслевая диверсификация; глобальные цепочки стоимости	Сравнение затрат и результатов с учётом транзакционных издержек
Эволюционная	Определяется стремлением к передаче генов	Провалы приспособленности	Провалы государства	Национальные инновационные системы; промышленные кластеры	Сравнение показателей развития

издержки, искажённые товарные цены и низкую эффективность государственного управления. Поэтому переход на доверительные "длинные" правила взаимодействия экономических субъектов представляется не просто желательным, а необходимым. Не менее актуальна для бывших советских республик и эволюци-

онная теория, принимающая во внимание не зависящую от воли человека "эгоистичность генов"¹, и сфокусированная на культивировании новых, более адекватных местным условиям институтов, учитывающих исторические и пространственные особенности процесса генно-культурной коэволюции.

Указанные обстоятельства позволяют сделать несколько выводов.

1. Промышленная политика, несмотря на известные проблемы и негативный опыт прошлых лет (в том числе украинский), по-видимому, всё же имеет право на существование, поскольку она получила новые основания, обусловленные спецификой процессов эволюции мировой и национальных экономик в XXI в., связанные с развитием инновационных кластеров, формированием национальных инновационных систем, возрастанием роли глобальных цепочек формирования стоимости и др.

2. Украине следует перейти от привычной (с времён социализма) селективной поддержки отдельных отраслей, к промышленной политике матричного типа. Она сочетает как вертикальную, так и горизонтальную, ориентированную на инновации политику, направленную вместо устранения провалов рынков (неоклассическая теория), на устранение провалов правил (институциональная теория) и провалов приспособленности (эволюционная теория). Постсоветская "заикленность" на определении приоритетных отраслей – это ущербная практика "picking winners" – "отбора победителей". Это не значит, что приоритеты в принципе не нужны (напротив, их нужно устанавливать и периодически пересматривать), а значит, что они в данном случае – не главная проблема.

3. Основания для промышленной политики могут быть разными, но всегда им противостоит одно и то же ограничение – *провалы государства*. В контексте промышленной политики – это *ключевое понятие и главная проблема*. Не минимизировав вероятность провалов государства и связанные с ними

¹ Dawkins R. The selfish gene. – Oxford, New York: Oxford University Press, 1976. – 224 p.

издержки нельзя рассчитывать на получение позитивных результатов. Об этом свидетельствует и мировой опыт. Например, широко известные успехи промышленного развития Японии и Южной Кореи во второй половине XX в. (которые так и не удалось повторить многим другим странам) "... обязаны заслуживающей доверия и эффективной бюрократии не меньше, чем промышленной политике самой по себе"¹. В Украине же сейчас реалии таковы, что бюрократия является малосведущей, неэффективной (по индексу восприятия коррупции Украина занимает место во второй сотне государств мира рядом с такими африканскими странами, как Конго, Гвинея-Биссау, Камерун и др., причём даже Россия, а тем более Беларусь, находятся на лучших позициях²) и не пользуется доверием общества.

4. В связи с вышеизложенным требуется перейти от неоклассического набора инструментов промышленной политики (налогов, субсидий, госзакупок и др.), применяемых правительством как субъектом к бизнесу как объекту, к более широкому комплексу, включающему в том числе инструменты институциональные и эволюционные – *улучшение действующих и культивирование новых, более эффективных институтов, основанных на взаимодействии и сотрудничестве правительства и бизнеса как равноправных субъектов*, и лучше приспособленных для индивидуальных обстоятельств бывших советских республик на данном этапе их развития. Ключевой момент такого взаимодействия – уменьшение вероятности провалов государства через процедурные ограничения доступного ему круга действий только теми, в отношении которых достигнут публичный консенсус с представителями промышленности³.

5. Для реализации указанных задач требуется:

¹ Buigues P.-A., Sekkat K. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness. – Palgrave-McMillan, 2009. – P. 82.

² Transparency International. Corruption Perceptions Index 2012.

³ Рекомендации по организации такого взаимодействия можно найти, например, в работе : Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, № 4767. – 56 p.

а) организовать государственно-частное партнёрство между правительством и доминирующими собственниками предприятий (при участии и под контролем общества) в сфере выбора путей развития промышленности, организации и финансирования необходимых для этого НИОКР, реализации совместных инновационных проектов (по созданию предкоммерческих технологий и продуктов), используя для этого, в том числе, европейский опыт функционирования Групп высокого уровня, Технологических платформ и Совместных технологических инициатив;

б) организовать на основе такого партнёрства стратегическое планирование развития промышленности, предусматривающее формирование стратегических национальных приоритетов в сфере промышленности (на 10-20 лет) и стратегических прогнозов, а также системы долгосрочных и среднесрочных целевых программ и конкретизирующих их положения краткосрочных планов развития промышленности;

в) создать специальный орган планирования развития в форме независимого национального агентства, наделённого законом необходимыми полномочиями и ресурсами для формирования стратегических приоритетов в сфере промышленности и составления прогнозов, разработки и контроля над выполнением долгосрочных и среднесрочных программ развития.

На практике выполнить всё это будет очень непросто, в том числе по причинам низкой эффективности отечественной бюрократии, проблем с коррупцией, эгоизмом доминирующих собственников предприятий¹. Поэтому надеяться на очередное украинское "промышленное чудо" в ближайшее время не приходится. Но работу продолжать нужно, и главное сейчас – не ошибиться в генеральном направлении развития и общих принципах современной промышленной политики, способной, при удачном стечении обстоятельств, превратить Украину в государство развития.

¹ Барсукова С. Ю. Теневые правила взаимоотношений политиков и предпринимателей / С. Ю. Барсукова // Журнал институциональных исследований. – 2011. – Т. 3, № 3. – С. 40-56.

Глава 2. НАПРАВЛЕНИЯ НОВОЙ ПРОМЫШ- ЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ: КУРС НА НЕОИНДУСТРИАЛИЗАЦИЮ И МАТРИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2.1. Промышленная политика в XXI веке: новая реальность – новые цели

Завершение двадцатилетия формирования украинской государственности (1992-2011 гг.) и системных преобразований во всех сферах жизни общества даёт повод для подведения итогов и поиска новых путей социально-экономического развития Украины. Это актуально ещё и потому, что указанный период совпал с активизацией процессов кардинальных геополитических и мирохозяйственных трансформаций. Именно они создают тот новый глобальный геополитический, экономический и социокультурный контекст, который в значительной степени влияет на выбор стратегических ориентиров и перспектив развития каждой страны.

Масштабные изменения происходят в мировой экономике. Они охватывают базовые технологии материального производства, формы его общественной и внутрифирменной организации, социально-экономические отношения и информационно-коммуникационные взаимодействия. Активно меняется международное разделение труда и связанные с ним организационные структуры мирового производства и торговли, в которых динамично возникают новые "полюса роста" и новые аутсайдеры. Претерпевает существенные изменения конкурентная среда рыночной формы хозяйствования – как в отдельных национальных экономиках, так и в межгосударственных регионах и мировой экономике в целом. Не менее значимые новации касаются общественного управления и регулирования, возникшие как реакция на явные "провалы" рынка и государства в преодолении множества глобальных проблем общественного развития – ресурсных, социальных, экологических.

Одной из наиболее ярких тенденций современного развития мировой экономики в начале XXI века является возрожде-

ние активного интереса к промышленному сектору, целенаправленному формированию его прогрессивной структуры (технологической и отраслевой), существенному повышению эффективности и конкурентоспособности. Важным фактором стало, в частности, неожиданно быстрое перемещение "мастерской мира" с мирового Севера на мировой Юг, в страны Юго-Восточной Азии, которое произошло в конце XX – начале XXI века (рис. 2.1).

В результате многие промышленно развитые страны не только утратили свои позиции мировых лидеров разработки, производства и реализации промышленной продукции, но и столкнулись с новыми рисками потери целого ряда отраслей, технологической зависимости и социального напряжения. Следствием этого стали заметное охлаждение к идеям Вашингтонского консенсуса (императивам приватизации, либерализации, стабилизации) и возрождение интереса к активному регулированию экономики, прежде всего в сфере промышленности, поиску его новых форм и методов.

Например, в Европе проблемам промышленной политики были посвящены специальные сообщения Комиссии Европейского сообщества 2002, 2004, 2005, 2010 гг.¹, где отмечено, что она играет ключевую роль в деле достижения целей формирования конкурентоспособной и динамичной наукоёмкой экономики расширенной Европы². Интерес к этому виду политики ещё более усилился в связи с мировым финансово-экономическим кризисом. В 2009 г. был организован круглый стол,

¹ Industrial policy in an enlarged Europe. – European Commission, 2002, COM(2002) 714 final; Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe. – European Commission, 2004, COM(2004) 274 final; Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy. – European Commission, 2005, COM (2005) 474 final; An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage SEC (2010) 1272, COM (2010) 614 final.

² Industrial policy in an enlarged Europe. – European Commission, 2002, COM(2002) 714 final. – P. 7.

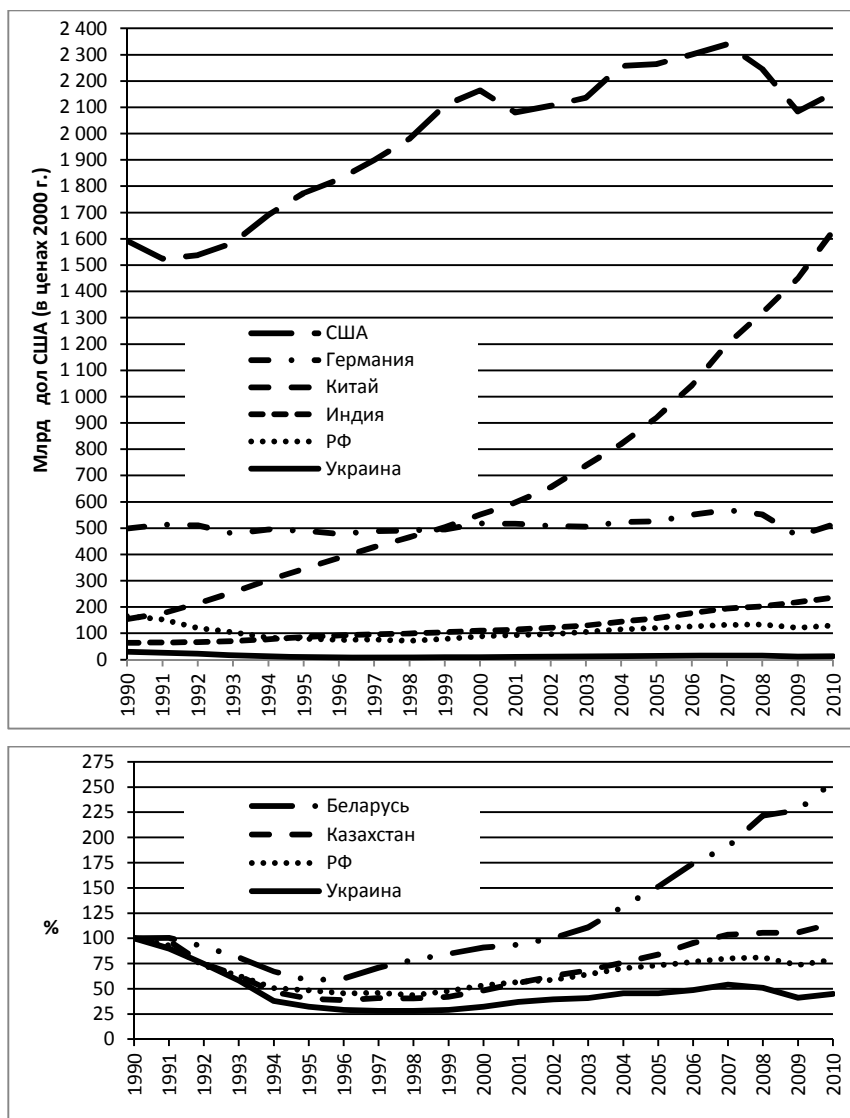


Рис. 2.1. Динамика добавленной стоимости в промышленности отдельных стран мира (Industry, value added, constant 2000 US\$)

Составлено по: World Development Indicators & Global Development Finance.
– The World Bank, 2011.

посвящённый проблемам промышленной политики, в рамках глобального форума ОЭСР по конкуренции¹. В 2010 г. дискуссия о её перспективах прошла на страницах влиятельного англоязычного еженедельника "The Economist"². В сообщении Комиссии Европейского сообщества "Европа 2020. Стратегия гармоничного, устойчивого и всеобъемлющего роста" промышленная политика отнесена к числу семи главных инициатив новой европейской стратегии. Эта политика призвана создавать "... наилучшие условия для сохранения и развития сильной, конкурентоспособной и диверсифицированной производственной базы в Европе, а также для поддержания перехода производственных секторов к большей энергетической и ресурсной эффективности"³.

Новый взгляд на развитие промышленности и промышленную политику объединённой Европы нашёл концентрированное выражение в Коммюнике Еврокомиссии (2010) "Интегрированная промышленная политика для эры глобализации: поддержка конкурентоспособности и устойчивости в центре внимания". Весьма выразителен в этом смысле исходный тезис документа: "Ныне, более чем когда-либо, Европа нуждается в промышленности, и промышленность нуждается в Европе". И далее: "Поэтому промышленность стоит в центре новой модели роста экономики ЕС, как очерчено в Стратегии "Европа 2020". Финансовый и экономический кризис переориентировал внимание на центральное значение сильных, конкурентоспособных и диверсифицированных промышленно-производственных цепочек создания стоимости для конкурентоспособности ЕС и потенциала создания рабочих мест. Коммюнике определяет стратегический каркас для новой комплексной промышленной политики, которая будет стимулировать восстановление эконо-

¹ Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF(2009)9. – 250 p.

² Industrial policy. – <http://www.economist.com/debate/overview/177>.

³ Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – European Commission, 2002, COM(2010) 2020 final.

мики и занятости, обеспечивая процветание промышленной базы мирового уровня в странах ЕС"¹.

В США в 2011 г. Президент Б. Обама заявил: "Если мы хотим иметь здоровую, растущую экономику, нам нужен здоровый производственный сектор"². При этом, как отмечено в прилагаемом к выступлению отчёте под названием "Обеспечение американского лидерства в области передового производства"³, США "... нуждаются в рабочей силе, которая включает не только учёных и инженеров с учёными степенями, но также и инженеров в заводских цехах, которые в состоянии наблюдать и совершенствовать сложные производственные процессы, а также рабочих, которые в состоянии использовать современные инструменты и машины на фабриках"⁴.

На высшем государственном уровне в РФ было заявлено, что "именно приоритетами промышленной политики были продиктованы наши действия по созданию крупных госкорпораций и вертикально интегрированных холдингов – от Ростехнологий и Росатома до ОАК и ОСК. Цель была – остановить развал интеллектуальных отраслей нашей промышленности, сохранить

¹ An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage SEC (2010) 1272, COM (2010) 614 final. – P. 3.

² Obama unveils manufacturing initiative. – <http://content.usatoday.com/communities/science-fair/post/2011/06/obama-unveils-manufacturing-initiative/1#.Tz8MgoeR2X8>.

³ Report to the President on ensuring American leadership in advanced manufacturing. – Washington, D.C.: Executive Office of the President. President's Council of Advisors on Science and Technology, 2011. – P. 30.

⁴ В соответствии с американскими либеральными традициями авторы доклада (см.: Report to the President on ensuring American leadership in advanced manufacturing. – Washington, D.C.: Executive Office of the President. President's Council of Advisors on Science and Technology, 2011) избегают выражения "промышленная политика" (industrial policy), под которой они понимают государственные инвестиции в определённые компании или отрасли, и предпочитают выражение "инновационная политика" ("innovation policy") – действия, направленные на поддержку новых технологий и подходов, создание основ для высококачественных рабочих мест для американцев в производственном секторе. Но по сути и содержанию предлагаемых мер такая политика аналогична европейской промышленной политике матричного типа, которая также не приемлет практики селективных отраслевых интервенций.

научный и производственный потенциал за счёт консолидации ресурсов и централизации управления"¹. Теперь перед РФ стоит задача возвращения технологического лидерства в таких отраслях, как фармацевтика, высокотехнологичная химия, композитные и неметаллические материалы, авиационная промышленность, ИКТ, нанотехнологии.

В целом приведенные факты свидетельствуют о явном парадигмальном сдвиге в части выбора путей развития национальных экономик. Теперь это уже не привычная постановка задачи в постиндустриальном стиле о приоритетности информационного сектора, а установка на производство вполне осязаемых материальных ценностей, без контроля над выпуском которых, как оказалось, информационная экономика даже в наиболее развитых странах теряет (по крайней мере, частично) свой потенциал эффективности и конкурентоспособности. Приоритетом, по сути, вновь объявлена индустриализация, а точнее – неоиндустриализация национальных экономик, главная цель которой – переход на наукоёмкое продвинутое, передовое производство (*advanced manufacturing*). Под ним понимают комплекс видов деятельности, основанных на: а) использовании и координации информации, автоматизации вычислений, возможностей программного обеспечения, сенсорных устройств, компьютерных сетей и/или б) использовании передовых материалов и новых возможностей, открытых естественными науками в сферах нанотехнологии, химии, биологии и др.² То есть такое передовое производство включает как новые способы изготовления уже известных продуктов (от которых нельзя отказаться), так и, главным образом, производство новых продуктов с использованием авангардных технологий.

Наиболее характерной чертой неоиндустриализации является инновационность. А для создания новых технологий и

¹ Путин В. О наших экономических задачах / В. Путин // Ведомости, 2012. – № 15 (3029). – 30 янв.

² Report to the President on ensuring American leadership in advanced manufacturing. – Washington, D.C.: Executive Office of the President. President's Council of Advisors on Science and Technology, 2011.

продуктов особое значение придаётся ускоренному развитию научных исследований, улучшению координации и дальнейшему объединению усилий науки и производства.

Так, в Европе в числе главных целей Стратегии-2020 поставлена задача финансировать научные исследования и разработки (R&D) на уровне 3% ВВП¹. Точно такая же цифра – 3% ВВП на R&D (включая государственные и частные инвестиции) – названа в числе главных целей политики Президента США². В России, которая существенно отстаёт от Европы и США в этом аспекте, поставлена задача увеличения финансирования государственных научных фондов в несколько раз.

Таким образом, в мире налицо быстрые изменения в отношении к промышленности и промышленной политике, свидетельствующие о высокой вероятности наступления периода "промышленного ренессанса".

В связи с этим перед Украиной – если она ставит цель активного участия в формировании новой глобальной экономической структуры, в том числе индустриальной, – стоит актуальная задача разработки и реализации такой национальной промышленной политики, которая была бы способна ответить на вызовы современности.

2.2. Промышленность Украины: итоги за 20 лет как "зеркало" государственной промышленной политики

Двадцатилетний период (1992-2011 гг.) рыночных трансформаций национальной экономики, основанный на идеях приватизации, либерализации и стабилизации, существенно отра-

¹ Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – European Commission, 2002, COM(2010) 2020 final. – P. 5.

² Report to the President on ensuring American leadership in advanced manufacturing. – Washington, D.C.: Executive Office of the President. President's Council of Advisors on Science and Technology, 2011.

зился на функционировании и развитии её промышленного сектора.

В промышленности Украины уже практически завершён процесс формирования новой структуры собственности на основе разгосударствления, приватизации и развития предпринимательства. Предприятия основных отраслей (металлургии, химии, отдельных видов машиностроения, пищевой промышленности), действующие в условиях либерализации внешней торговли и свободного ценообразования, адаптировались к условиям глобальных рынков. Большую, хотя и неоднозначную, роль в этом сыграло присоединение Украины к ВТО. Постепенно растёт капитализация предприятий, прежде всего, через международные фондовые биржи. Увеличиваются объёмы зарубежных инвестиций в развитие промышленных производств. Одновременно наблюдается рост промышленных активов украинских собственников на основе приобретений за рубежом. Постепенно развивается конкурентная среда как результат мер по преодолению наиболее негативных последствий высокого уровня монополизации.

Вместе с тем избранный путь рыночных преобразований в промышленности привёл к появлению и закреплению ряда негативных тенденций, критическому отставанию Украины от стран с развитой индустрией.

Произошла масштабная структурная деградация с углублением неэффективной специализации на низкотехнологичных энерго- и ресурсоёмких производствах и фактической потерей ряда отраслей, прежде всего, имеющих инвестиционное (подвиды машиностроения) и социальное (лёгкая промышленность) значение. Значительно сократились абсолютные объёмы выпуска и продаж основных видов промышленной продукции (уголь, металл, многие виды техники, товаров длительного пользования, продуктов питания и т.д.). Присутствие украинской промышленности на внешних рынках отмечается только в сырьевых и низкотехнологичных сегментах.

Инвестиционная и инновационная деятельность характеризуются вялотекущей динамикой и неудовлетворительными по отношению к реальным потребностям объёмами. Общая ди-

намика производства при преимущественно позитивном характере последнего десятилетия не обрела достаточной устойчивости и стабильности. Усилилась неравномерность промышленного роста в отраслевом и региональном разрезе. Высокая подверженность национальной промышленности влиянию колебаний внешней конъюнктуры на фоне критического "сжатия" внутреннего рынка создаёт угрозу для экономической безопасности государства и повышает риски развития на перспективу.

Характер и уровень трудовых отношений в промышленности формирует потенциал социальной напряжённости. Промышленность остаётся видом экономической деятельности с чрезвычайно негативными экологическими последствиями.

Серьёзным испытанием для украинской промышленности стал мировой финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. Его негативные последствия как для национальной экономики в целом, так и для промышленности в частности, оказались наиболее масштабными по сравнению с другими странами. Главная особенность влияния кризиса – отрасли-"драйверы" промышленного роста (в докризисный период) превратились в главных "проводников" кризисных эффектов.

Наибольшие последствия кризиса в отечественной промышленности наблюдались во второй половине 2008 г. и особенно – в 2009 г. (годовые индексы промышленной продукции соответственно 94,8 и 78,1%). Таким образом, суммарные потери к докризисному уровню (2007 г.) составили за два года 27%. Положительная динамика 2010-2011 гг. (соответственно 111,2 и 107,3%) не обеспечила возврата объёмов производства на докризисный уровень (за исключением производства и распределения электроэнергии, газа и воды). Без быстрого наращивания темпов роста на решение задачи восстановления докризисных объёмов производства может уйти ещё около двух лет.

В период кризиса наиболее уязвимыми оказались перерабатывающие отрасли промышленности (-32,5% за два года). Темпы их восстановления в 2010-2011 гг. оказались выше показателей других агрегированных секторов промышленности, но это в большей мере объясняется низкой базой сравнения. С по-

следним фактором можно связать и статистику замедления восстановительного роста в 2011 г. (по сравнению с 2010 г.).

Главными факторами восстановительного роста производства в 2010-2011 гг. стали повышение деловой активности в мире, улучшение конъюнктуры на внешних рынках, реализация масштабных строительных и инфраструктурных проектов (в рамках подготовки к Евро-2012).

Основными причинами кризисного провала стали преобладание низкотехнологичных энерго- и ресурсоёмких производств, деформированная отраслевая структура, интегрированность в наиболее уязвимые сегменты мирового промышленного рынка, слабое использование потенциала внутреннего рынка для стимулирования стабильного развития промышленности, недостаточно эффективная государственная политика антикризисной поддержки.

В целом итоги преобразований в промышленном секторе Украины оказались неустойчивыми и противоречивыми:

1) в основном сформированная критическая масса новых экономических отношений, институтов и структур создаёт необходимые предпосылки для реализации потенциала рыночной модели, но всё ещё находится в процессе перманентных изменений, причём не всегда прогрессивного характера (например, неконкурентный передел собственности; корректировка законодательства под влиянием отраслевого лобби и т. п.);

2) изменения объёмных показателей и структурные сдвиги в национальной промышленности отражают явно выраженный процесс деиндустриализации экономики Украины (прежде всего в результате деградации наукоёмких отраслей промышленности и резкого сокращения целого ряда промышленных производств), что ещё более увеличило разрыв между промышленными секторами Украины и промышленно развитыми странами;

3) закрепление специализации Украины в мировой экономике на низкотехнологичных, энерго- и ресурсоёмких производствах сырьевой продукции и продукции первых переделов поставило национальную экономику в ситуацию сильной зави-

симости от конъюнктуры внешних рынков и стало фактором новых экономических, социальных и экологических рисков.

Всё это свидетельствует о том, что проводимая в Украине промышленная политика в целом оказалась несостоятельной. Причины её "провалов" многочисленны и разнообразны и связаны как с концептуальными подходами, так и с организационно-управленческими проблемами реализации на практике¹.

Принимая во внимание происходящую в мире смену парадигм развития экономики и управления, первоочередной задачей является обновление методологии формирования промышленной политики. Первые шаги в этом направлении уже были сделаны авторами в 2008-2012 гг.² Цель данной работы – дальнейшее научное обоснование и развитие идей о новом качестве промышленной политики в Украине применительно к современному этапу системной модернизации национальной экономики.

2.3. Матричная промышленная политика для Украины: концепция инновационной неоиндустриализации

Промышленная политика – это форма реализации национальных интересов в сфере промышленного производства (добычи, перемещения, изготовления и обработки) материальных

¹ Подробнее см.: Амоша А. Промышленная политика Украины: концептуальные ориентиры на среднесрочную перспективу / А. Амоша, В. Вишневский, Л. Збаразская // Экономика Украины. – 2009. – № 11. – С. 4-14; № 12. – С. 4-12.

² Амоша А. Промышленная политика Украины: концептуальные ориентиры на среднесрочную перспективу / А. Амоша, В. Вишневский, Л. Збаразская // Экономика Украины. – 2009. – № 11. – С. 4-14; № 12. – С. 4-12; Збаразская Л. Приоритеты промышленной политики Украины на современном этапе / Л. Збаразская // Вісник Інституту економіки та прогнозування: зб. наук. праць. – К.: ІЕПр, 2010. – С. 44-46; Вишневский В. Промышленная политика: теоретический аспект / В. Вишневский // Экономика Украины. – 2012. – № 2. – С. 4-15; № 3. – С. 25-35.

благ¹. Акцент на производстве материальных благ (manufacturing) делается потому, что такое производство, основанное на современных технологиях, во-первых, создаёт новые качественные и высокооплачиваемые рабочие места, во-вторых, является локомотивом инноваций и структурных сдвигов в экономике²; в-третьих, выступает базовым фактором национальной конкурентоспособности и экономической безопасности.

Для традиционной промышленной политики характерен прежде всего секторальный (вертикальный) подход, т. е. она ориентирована на селективное стимулирование развития или поддержку отдельных отраслей (видов деятельности) с целью улучшения частных промышленных и общеэкономических показателей (увеличение объёмов промышленного производства, повышение его рентабельности, рост занятости, улучшение торгового баланса и т.д.).

Новая промышленная политика избегает секторальных интервенций, чреватых ошибками в выборе "национальных чемпионов". Её главный акцент – комплекс горизонтальных (межотраслевых) мер по содействию целям экономического развития. Это своего рода "функциональные интервенции", способствующие инновациям, структурным изменениям и конкурентоспособности в контексте открытой экономики. Однако обеспечение эффективности таких действий предполагает их адаптацию к специфике отдельных отраслей (видов деятельности), территорий и бизнес-единиц, представляющих вертикальную структуру экономики. И, кроме того, новая промышленная политика не исключает полностью вертикальных мер, если без

¹ Такое определение выводит за сферу исследования производство материальных благ посредством естественных процессов роста и развития живых организмов (сельское хозяйство), а также разнообразные виды деятельности, не имеющие материальной формы в явном виде (оказание услуг).

² Например, в США в сфере производства (создаёт ≈14% ВВП США), занято более 60% американских учёных и инженеров, а в сфере услуг (создаёт ≈86% ВВП США) – менее 40%. См.: Tassey G. Rationales and mechanisms for revitalizing US manufacturing R&D strategies // The Journal of Technology Transfer. – 2010. – Vol. 35, № 3. – P. 290.

них обойтись нельзя (например, по соображениям национальной безопасности).

Таким образом, известный либеральный лозунг: "лучшая промышленная политика – это отсутствие промышленной политики", в данном случае отвергается. Принимая во внимание секторальные различия, особенности растущих и стагнирующих отраслей и др., новая политика является более проактивной, чем образ действий, предусматривающий только горизонтальные меры и создание рамочных условий¹.

Промышленная политика, реализующая такое сочетание "горизонтальных" и "вертикальных" мер, получила название матричной.

В практике стран промышленного авангарда политика матричного типа применяется сегодня как инструмент формирования инновационной модели развития национальных экономик и неоиндустриализации на базе передовых технологий. Как отмечалось выше, её цели – создание наилучших условий для сохранения и развития сильной, конкурентоспособной и диверсифицированной производственной базы, а также для поддержания перехода производственных секторов к большей энергетической и ресурсной эффективности².

Актуальность указанных целей для национальной промышленности очевидна. Это весомый аргумент в пользу идеи адаптации промышленной политики матричного типа к условиям Украины. Но, как уже отмечалось, принципиально важен учёт специфики этих условий. Отметим наиболее существенные из них.

1. Проблема перехода к наукоёмкому передовому производству в Украине является более острой, чем во многих других странах. Инновационные процессы в промышленности характеризуются устойчивой негативной динамикой и уже достигли критических параметров с позиций национальной безопасно-

¹ Aiginger K., Sieber S. The Matrix Approach to Industrial Policy // International Review of Applied Economics. – 2006. – Vol. 20, № 5. – P. 583.

² Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – European Commission, 2002, COM(2010) 2020 final.

сти, конкурентоспособности и устойчивого развития экономики. Это связано с тем, что в период рыночных трансформаций (90-е годы) в стране доминировали тенденции резкого падения масштабов промышленных инноваций. Эти же тенденции сохранили свою инерцию и в дальнейшем.

Отставание Украины по уровню используемых технологий и выпускаемой продукции измеряется десятилетиями. Как следствие, критически возрастают стратегические риски усиления технологической зависимости от иностранных производителей. В то же время системные и комплексные инновации, необходимые для формирования конкурентных преимуществ национального производителя, сдерживаются влиянием комплекса факторов макро- и микроэкономического характера.

По данным Государственной службы статистики Украины, в течение 2000-2011 гг. (т. е. уже после того, как деиндустриализация страны состоялась) доля промышленных предприятий, внедряющих инновации, продолжала уменьшаться: с 14,8 % в 2000 г. до 12,8% в 2011 г. Количество освоенных инновационных видов продукции сократилось в 4,7 раза; доля инновационной продукции в реализованной снизилась в 1,8 раза (до 3,8%). Единственной позитивной тенденцией стало внедрение новых технологических процессов – их число увеличилось в 1,7 раза¹.

Как отмечают специалисты, это значительно ниже порогового значения (25%) и аналогичного показателя развитых стран – 70-80%².

Поэтому задача преодоления таких устойчивых негативных тенденций объективно приобретает статус приоритетного вектора горизонтали матричной политики. Его правильная

¹ Наукова та інноваційна діяльність (1990-2011pp.) [Електронний ресурс] / Держстат України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

² Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2009. – С. 125.

"развёрстка" по вертикали требует точной настройки на потенциал, интересы субъектов и задачи развития отдельных хозяйственных комплексов, видов промышленной деятельности и регионов.

2. В Украине существенно истощён научно-технический потенциал, необходимый для масштабных диверсифицированных инноваций. Причина – опустошительные разрушения в период переходных 90-х годов в комплексе "образование – наука – производство". Но и ныне, уже в сравнительно стабильных условиях, ситуация не улучшается – ни с финансированием, ни с организацией эффективного взаимодействия секторов указанного комплекса и их субъектов.

Поэтому теперь, когда доминирующие политики и собственники отдают явное предпочтение финансам и бизнесу, а не интеллекту и знаниям, и после многолетнего дефицита государственного внимания, нереально ожидать от научно-образовательной сферы масштабных разработок по широкому спектру авангардных технологий и новых продуктов. В то же время в контексте продвижения к передовому производству в принципе решаемой является задача улучшения технологий и продуктов, уже освоенных в производстве и имеющих относительно устойчивые или растущие рынки сбыта. Это предполагает концентрацию усилий на тех видах деятельности, в которых национальный товаропроизводитель уже имеет конкурентные преимущества (естественные либо искусственные), а их упрочение или развитие требует точечных технологических и продуктовых новаций.

По данным Государственной службы статистики Украины, в период 2000-2011 гг. количество организаций, выполняющих научные исследования и разработки, уменьшилось на 19%, количество научных работников сократилось на 42%, а доля объёмов выполненных НИР в ВВП снизилась до 0,79%, т.е. почти в полтора раза. В 2011 г. в общей сумме расходов предприятий на инновационную деятельность доля затрат на исследования и разработки сократилась и составила 7,5% (против 15,1 в 2000 г.), а основная их доля направлялась на приобретение готовых машин и оборудования (73,2%). Средства го-

сударственного бюджета составили лишь 1% общих объёмов финансирования инновационной деятельности¹.

Среднегодовые объёмы финансирования образования и науки в Украине многие годы в разы отстают от мировых лидеров: расходы на образование в Украине в расчёте на душу населения (с учётом ППС) меньше, чем в Еврозоне в 5,1 раза и чем в США – в 7,2 раза; расходы на НИОКР в расчёте на одного исследователя, занятого в сфере НИОКР² (с учётом ППС), меньше, чем в Китае в 1,7 раза, Еврозоне – 5,4, США – 8,3 раза. Абсолютная сумма расходов на НИОКР в среднем за период с 2000 по 2008 г. (с учётом ППС) была меньше, чем в РФ в 8 раз, Китае – 35, Еврозоне – 75, США – 162 раза (рис. 2.2)³.

3. Украинская специфика состоит также в серьёзных структурных деформациях промышленности, прежде всего, в соотношении между высокотехнологичными и материально-сырьевыми отраслями. Это существенным образом сказывается не только на общей эффективности промышленности, но и на позициях Украины в системе международного разделения труда.

По данным Всемирного Банка, удельный вес высокотехнологичной продукции в общем объёме экспорта промышленной продукции Украины составил в 2010 г. 4% (для сравнения: Филиппины – 68%, Сингапур – 50, Малайзия – 45, Китай – 28, Франция – 25, Великобритания – 21, США – 20, Япония – 18,

¹ Наукова та інноваційна діяльність (1990-2011pp.)/ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

² Согласно подходу Всемирного банка, исследователями, занятыми в НИОКР (Researchers in R&D), считаются профессионалы, занятые созданием новых знаний, продуктов, процессов, методов и систем, а также управлением соответствующими проектами. Исследователями считаются также соискатели учёных степеней, занятые в НИОКР (уровень 6 ISCED97). См.: World Development Indicators & Global Development Finance. – The World Bank, 2011. – P. 317.

³ World Development Indicators & Global Development Finance. – The World Bank, 2011. – P. 314-316.

Мексика – 17, Гонконг – 16, Германия – 15, Чехия – 15, Канада – 14, Бразилия – 11, РФ – 9).

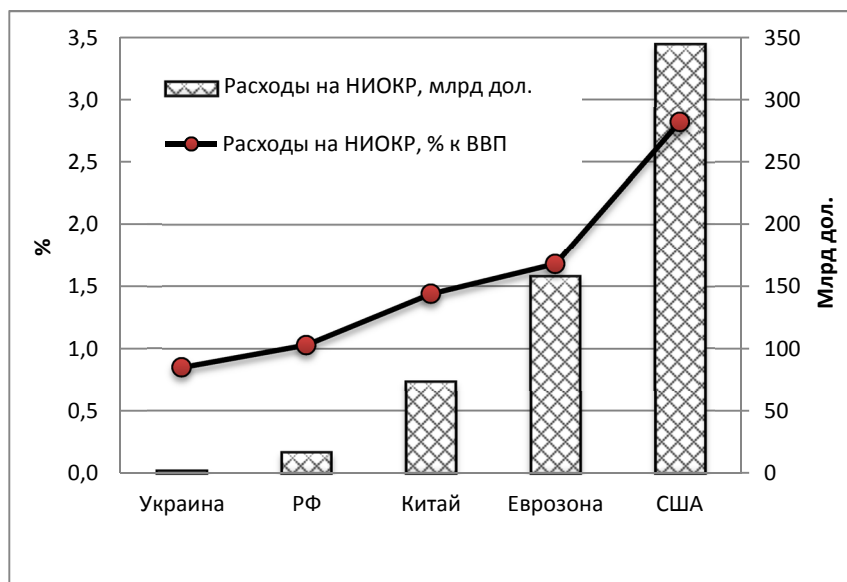


Рис. 2.2. Расходы на НИОКР в странах мира (2000-2008 гг. в среднем)

На мировом рынке высокотехнологичной продукции в 2010 г. доля Украины не превысила 0,1%, что в сотни раз ниже по сравнению с Китаем (35%), Германией (13,7%), США (12,6%), Сингапуром (11%), Японией (10,5%) и даже с РФ (0,4%)¹.

Как свидетельствует мировой опыт, подобные глубокие структурные диспропорции можно преодолеть при активной политике государства, формирующего такие стимулы, которые в принципе отсутствуют в рыночной структуре². Её объектом и

¹ The World Bank. World Development Indicators [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.worldbank.org/indicator>.

² Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, 4767. – 42 p.

инструментом являются крупные вертикально интегрированные структуры, охватывающие основные этапы инновационного цикла наукоёмких производств стратегического значения (в Украине – это ракетно-космическая отрасль, самолёто- и кораблестроение, приборостроение и др.), и способные встраиваться в современную систему международного разделения труда.

Учитывая особую роль этих производств в обеспечении национальной безопасности и глобальной конкурентоспособности Украины, представляется целесообразным выдерживать прежде всего объектную (а не секторальную), избирательность промышленной политики¹, включив указанные интегрированные структуры (при непосредственном участии государства) в объектную вертикаль.

Одним из наиболее узких мест на пути развития национальной экономики является неадекватность институциональной среды, определяющей набор тех возможностей, которые приносят наибольшую выгоду в исторически сложившихся условиях данной страны. Эта среда может поощрять навыки и знания, которые следует развивать для получения выгод от перераспределения доходов (извлечения ренты), или те навыки и знания, которые требуются для инновационного развития производства². Формируемое ею понимание ситуации лидерами

¹ Согласно классической ("сравнительных преимуществ") и новой ("соотношения факторов производства") теории международной торговли выгоды возникают в результате перемещения ресурсов между отраслями ("industries"), в то время как новейшая теория торговли ("new new trade theory"), основанная на реалиях современного мира и глобальных цепочек формирования стоимости, утверждает, что большинство выгод возникают внутри отраслей, от перемещения ресурсов между фирмами: "Согласно новейшей теории торговля имеет место по причине различий между фирмами, отдельные из которых обладают технологиями или интеллектуальной собственностью (IP), делающими их более конкурентоспособными на международном уровне" (Sydor A. The Evolution of Global Value Chains // Canada's State of Trade: Trade and Investment Update 2011. – Foreign Affairs and International Trade Canada, 2011. – P. 87).

² Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / Д. Норт; пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – С. 77-101.

политических и экономических организаций определяет уровень инвестиций в образование и просвещение, прикладные и фундаментальные научные исследования¹.

Как свидетельствуют приведенные выше данные о финансировании инновационного цикла в Украине, её институциональная среда поощряет развитие навыков и знаний, благоприятных для укрепления частной семейно-клановой экономической власти и извлечения ренты, а не для инновационного генерирования доходов². В этом смысле неэффективными продолжают оставаться формальные и неформальные рыночные нормы, регулирующие права собственности, конкуренцию, капитализацию, налогообложение и др., а также общественные и политические нормы, регулирующие функционирование политической, административной, организационно-управленческой систем как на национальном, так и на региональном и местном уровнях.

Поэтому при формировании горизонтали матричной промышленной политики масштабно должен быть представлен институциональный вектор, как имеющий решающее значение для перспектив развития украинской промышленности.

2.4. Горизонтальная составляющая матричной промышленной политики

Как уже отмечалось, современная промышленная политика акцентирована на функциональных мерах, составляющих её горизонтальную структуру. Они ориентированы на содействие решению актуальных промышленных задач, состав которых формируется с учётом общенациональной концепции развития экономики, её потенциала и проблем. Очевидно, что горизонтальная политика в большей степени ориентирована на развитие экономических отношений субъектов промышленной дея-

¹ Там же. – С. 97.

² Вишневский В. Инновации, институты и эволюция / В. Вишневский, В. Дементьев // Вопросы экономики. – 2010. – № 9. – С. 41-62.

тельности не столько в секторальном (отраслевом), сколько в территориально-пространственном формате – глобальном, государственном и региональном.

В глобальном экономическом пространстве – это отношения участников глобальных цепочек создания стоимости, которые охватывают весь спектр хозяйственных действий – от замысла товара или услуги до его конечного использования, распределённых по территории планеты и пересекающих международные границы.

В государственном экономическом пространстве – это отношения в рамках национальных инновационных систем как целостных сетей организаций и институтов (предприятий разного размера, инновационных фирм, научно-исследовательских институтов, финансовых учреждений, общественных организаций и др.), взаимодействие которых определяет особенности инновационных процессов отдельных стран.

В региональном экономическом пространстве – это отношения участников промышленных кластеров – пространственных агломераций производителей, объединённых сетями разносторонних интенсивных взаимосвязей, облегчающих трансфер технологий и повышающих способности предприятий и организаций получать новые навыки и знания (в том числе неявные) и осваивать информацию.

Исходя из нынешней ситуации в промышленности Украины и стратегических целей её развития в быстро меняющейся мировой экономике, приоритетными функциональными направлениями государственного содействия промышленному росту в рамках новой политики являются формирование благоприятной институциональной среды, а также поддержка развития организации производства и инновационной инфраструктуры. Эти меры должны способствовать динамичному формированию и эффективному функционированию современных форм организации воспроизводственного и производственного процессов в промышленности Украины для активизации инноваций как главного фактора нового качества роста.

2.4.1. Формирование благоприятной институциональной среды

Основная цель этого направления промышленной политики – формирование современных институтов и организаций, соответствующих социокультурным особенностям украинского общества и поощряющих навыки и знания, необходимые для успешного развития передового промышленного производства в Украине.

Повышение качества государственного администрирования

Нынешний уровень государственного администрирования хозяйственных процессов в Украине не соответствует новым задачам развития промышленности.

Прежде всего следует продолжить работу по сокращению и либерализации административных процедур. В этом направлении меры уже принимаются: в последнее время в стране на 85% сокращено количество различных разрешений и лицензий, необходимых для ведения бизнеса, и поэтому огромная коррупционная составляющая, существовавшая за счёт того, что чиновники делали на этом бизнес, во многом уже исчезла¹. Но насколько это на деле снизит транзакционные издержки бизнеса, покажет время. Пока же ситуация остаётся непростой.

Согласно оценкам The World Bank and the International Finance Corporation, в Украине ещё не созданы благоприятные условия для развития бизнеса. По критерию "doing business" (по состоянию на июнь 2011 г.) Украина занимала 152 место в мире из 183 стран². Наибольшие проблемы связаны с уплатой налогов (181 место), получением разрешений на строительство (180 место), доступом к электричеству (169 место), закрытием бизнеса (156 место). Все эти проблемы создают высокие трансак-

¹ Виктор Янукович: Мы продолжим совершенствовать регуляторную политику [Электронный ресурс]: Материалы сайта www.president.gov.ua, 16 июня 2012 г. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/ru/news/24445.html>.

² Doing Business 2012. Doing Business in a More Transparent World. – The World Bank and the International Finance Corporation, 2012. – 200 p.

ционные издержки для субъектов хозяйствования и формируют благоприятную питательную среду для злоупотреблений общественной властью. Коррупция продолжает оставаться одной из наиболее острых проблем украинской экономики и политики. По индексу её восприятия, рассчитываемому Transparency International¹, в 2011 г. Украина занимала 152 место в мире (между Таджикистаном и Центральной Африканской Республикой) с индексом 2,3, тогда как все ведущие страны ЕС входят в первую тридцатку стран (индексы от 9,3 до 6,1 включительно). Соседние страны – бывшие союзные республики (Молдова, РФ, Беларусь) – также имеют более высокие индексы, чем Украина.

Аналогичное замечание можно сделать в отношении коррупции. После многих лет обсуждения и подготовки в Украине наконец принят Закон "Об основах предотвращения и противодействия коррупции" (вступил в силу с 1 июля 2011 г.), который является важным шагом на пути уменьшения отрицательных последствий этого распространённого общественного явления². Тем не менее украинские реалии пока таковы, что коррупция остаётся системным феноменом, который имеет место на всех уровнях государственной администрации³.

Главное для решения проблем коррупции в Украине – это изменение институтов, культивирование таких правил, которые отторгают коррупцию, не воспринимают её как допустимый способ решения деловых вопросов и построения экономических отношений.

Что касается строгости наказаний за коррупцию, то их ужесточение – без существенного повышения вероятности обнаружения коррупционных транзакций – может привести к об-

¹ Corruption Perceptions Index 2011. – Transparency International, 2011.

² С экономической точки зрения целесообразность борьбы с коррупцией определяется соизмерением затрат и результатов, так что даже теоретически её нельзя устранить полностью, а можно только привести к некоторому приемлемому уровню, а меры по борьбе с коррупцией должны предусматривать повышение издержек коррупционных транзакций и снижение степени их полезности.

³ National Integrity System: Ukraine 2011. – TORO Creative Union, 2011. – P. 11.

ратному эффекту¹. Дело в том, что в условиях, когда коррупция широко распространена и вероятность наказания, отражающая реальные (а не декларируемые) намерения власти бороться с коррупцией, очень низка, ужесточение наказаний за взяточничество может приводить только к увеличению взяток, аргументированному якобы возрастанием риска. Ещё более важно, что в сложившихся условиях применение жёстких мер воздействия расценивается обществом как "двойной стандарт", экономически или политически мотивированный избирательный подход. Поэтому в таких институциональных условиях решающее значение для борьбы с коррупцией имеет не строгость, а неотвратимость наказания, гарантия того, что любое нарушение, кем бы оно ни было допущено, будет осуждено. А для того, чтобы это правило начало работать, помимо обычных мер административного характера, рекомендуемых различными международными организациями, важно не ужесточать далее наказания.

Международные организации обычно рекомендуют такие административные меры борьбы с коррупцией, как: создание органов, ответственных за выявление и проведение внутренних расследований нарушений государственными служащими положений правил и законов; организация эффективного финансового контроля – внутреннего (финансовые инспекции, внутренний аудит) и внешнего (счётные палаты, внешний аудит); поощрение лиц, предоставляющих инсайдерскую информацию о фактах коррупции, обеспечение эффективных юридических мер по защите этих лиц; декларирование активов государственными служащими; обеспечение доступа общественности к информации о деятельности государственных учреждений и др.²

Действительно массовым и формирующим новые стереотипы поведения может стать применение только относительно

¹ Вишневский В.П. Противодействие коррупции в системе налоговых отношений эмерджентной экономики / В.П. Вишневский, А.В. Половян, В.В. Бавин // Налоговые системы. Методология развития; под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С. 84-102.

² Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией: достижения и проблемы. – ОЭСР, 2008. – С. 79-100.

мягких мер воздействия к нарушителям закона. В этой связи в Украине целесообразно продолжить работу по декриминализации экономических преступлений¹.

Организация стратегического сотрудничества между правительством и бизнесом

Для выработки консенсуса по актуальным на данный период отраслевым предпочтениям и способам устранения препятствий на пути развития передового производства принципиальное значение имеет организация процесса взаимодействия всех заинтересованных сторон, прежде всего, правительства и бизнеса. Необходимость организации такого сотрудничества является ныне общепризнанной. Например, в сообщении Комиссии Европейского Сообщества "Европа 2020. Стратегия гармоничного, устойчивого и всеобъемлющего роста" одна из поставленных главных задач промышленной политики ЕС – это "работать в тесном сотрудничестве с заинтересованными сторонами в различных секторах (бизнес, профсоюзы, наука, неправительственные организации, организации потребителей) для выявления узких мест и формирования общих взглядов на то, как сохранить сильную промышленную базу и базу знаний и поставить ЕС в положение лидера глобального устойчивого развития"².

Учитывая мировой опыт и институциональные особенности Украины как бывшей плановой экономики, одной из важ-

¹ Верховная Рада Украины в ноябре 2011 г. уже приняла внесённый Президентом Украины законопроект о гуманизации ответственности за правонарушения в сфере хозяйственной и служебной деятельности. Закон отменяет уголовную ответственность за некоторые деяния в сфере хозяйственной деятельности и заменяет её на административную в виде штрафов. Также и в РФ Президент России уже утвердил поправки в Уголовный кодекс, которые позволяют освободить обвиняемых в нетяжких экономических преступлениях при условии возмещения ущерба и выплаты штрафа, а также вводят новый вид уголовного наказания – принудительные работы.

² Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. – European Commission, 2002, COM(2010) 2020 final. – P. 17.

нейших сфер сотрудничества правительства, бизнеса и общественных организаций с целью выбора приоритетов развития промышленности может стать коммуникативное индикативное планирование. Его главная идея – переход от представительного к партисипативному управлению, когда политика вырабатывается не кем-то для экономических агентов как объектов, а при непосредственном участии самих этих агентов как субъектов принятия решений¹. Цель такого планирования – выделить основные сферы для действий правительства, сориентировать бизнес и общественные организации на решение согласованных общенациональных задач, установить адекватные формы стимулирования (дестимулирования). Для этого может потребоваться создание специального государственного агентства (см. 1.3.3), а также организация постоянного участия в планировании широкого круга заинтересованных сторон².

Совершенствование институтов налогообложения

Создание благоприятных институциональных условий для развития промышленности и экономического роста в целом требует соответствующей "настройки" налоговой системы.

В настоящее время, как уже отмечалось, налоговая система Украины относится к числу наименее благоприятных для бизнеса (181 место в мире). Причём не столько по уровню налогов (total tax rate), сколько по транзакционным издержкам, связанным с её функционированием, – по общему количеству пла-

¹ О коммуникативном планировании см.: Ralf Brand R., Gaffikin F. Collaborative Planning In An Uncollaborative World // Planning Theory. – 2007. – Vol. 6, №3. – P. 282–313; Sager T. Responsibilities of theorists: The case of communicative planning theory // Progress in Planning – Vol. 72. – P. 1-51.

² В проекте Закона Украины "О государственном стратегическом планировании" (регистр. № 9407) создание специального планового агентства не предусмотрено, а участниками процесса планирования названы органы законодательной и исполнительной власти, НБУ и НАН Украины, органы местного самоуправления, субъекты хозяйствования (без профсоюзов, торгово-промышленной палаты, общественных организаций и организаций потребителей).

тежей и времени, затрачиваемому на выполнение налоговых обязательств¹.

Это позволяет определить базовые элементы генерального направления развития украинской налоговой системы: при общем курсе на налоговую нейтральность, широкую базу и низкие ставки налогов – дальнейшее упрощение и снижение издержек налогового администрирования², противодействие уклонению от уплаты налогов, в том числе через оффшоры.

При формировании более благоприятной структуры налоговой системы следует учитывать, что по критерию препятствования экономическому росту налоги ранжированы (в порядке убывания) следующим образом: налоги на прибыль корпораций – персональные подоходные налоги – налоги на потребление – налоги на недвижимое имущество³. В этой связи целесообразным в Украине является дальнейшее снижение налога на прибыль предприятий при усилении налогообложения недвижимости, природных ресурсов и особенно – экологических загрязнений. Такие трансформации структуры налогов будут соответствовать преобладающим в мире тенденциям по реализации принципов "зелёной" налоговой системы и последовательной реализации концепции устойчивого развития.

Как отмечают специалисты ОЭСР, общий курс на налоговую нейтральность не отрицает возможности использования целевых налоговых льгот – если они корректируют экстерналии (уменьшают отрицательные и расширяют положительные)¹. В

¹ Paying Taxes 2012. The global picture. – PwC and The World Bank/IFC, 2012. – 127 p.

² В этом отношении определённый прогресс достигнут по проблеме возмещения НДС. По данным ГНС Украины, в стране быстро увеличивается количество предприятий, которые получили право на автоматическое возмещение НДС, что ведёт к снижению транзакционных издержек экспортёров. См.: Плательщики НДС стараются придерживаться норм Налогового кодекса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sta.gov.ua/control/ru/publish/article?artid=346172&catid=71967>.

³ OECD's Current Tax Agenda. – OECD: Centre for Tax Policy and Administration, 2011. – P. 17.

¹ Там же. – С. 18.

этой связи в Украине целесообразно использовать: 1) льготы по налогу на прибыль предприятий для стимулирования расходов на НИОКР как ключевого условия инновационного развития промышленности; 2) особые налоговые режимы для предприятий малого и среднего бизнеса, которые являются принципиально важным элементом инновационных систем (национальной и региональных).

Формирование благоприятных условий для развития предпринимательства

Развитие предпринимательского сектора в промышленности Украины, представленного предприятиями малого и среднего бизнеса (МСБ), сегодня явно не соответствует мировым тенденциям и внутренним потребностям.

По данным Государственной службы статистики Украины, в 2011 г. доля малых предприятий в промышленности составляла: 86,8% – по количеству, 11,7% – по численности занятых, 11,4% – по численности наёмных работников, 4,0% – по объёму реализации. По сравнению с 2010 г. наблюдалось уменьшение этих показателей в пределах 0,8 – 0,1 проц. пунктов. По сравнению с 2008 г. численность занятых на малых промышленных предприятиях уменьшилась на 7%¹.

В качестве первоочередных мер промышленной политики по улучшению институциональной среды функционирования МСБ следует выделить²:

дальнейшее дерегулирование предпринимательской деятельности – с целью сокращения транзакционных издержек, уменьшения рисков коррупции, ускорения организации хозяйственной деятельности, стимулирования индивидуальной занятости;

¹ Розвиток підприємництва [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

² Подробнее см.: Малий бізнес та післякризовий економічний розвиток України / під ред. В.І. Ляшенка – Донецьк: ІЕП НАН України, 2010. – 252 с.; Модернізація механізмів розвитку малого та середнього бізнесу / під ред. В.І. Ляшенка. – Донецьк: ІЕП НАН України, 2011. – 326 с.

формирование благоприятных условий для капитализации и инвестиционно-инновационной деятельности МСБ, в частности путём совершенствования учетно-регистрационной и фискальной политики.

С этой целью, во-первых, следует привести количественные критерии размеров МСБ (особенно для микропредприятий, на которые собственно и распространяются упрощённые режимы налогообложения) в соответствии с европейскими. Ныне по численности они и в Украине, и в Европе составляют 10 чел., но по объёмам оборота в Украине они в 10 раз меньше (соответственно 2 млн грн и €2 млн)¹.

Можно предложить также, по аналогии с ЕС, при сохранении упрощённого режима налогообложения ввести в качестве критерия, альтернативного обороту, показатель стоимости активов по балансу предприятия (в ЕС он для микропредприятий составляет € 2 млн, а для малых предприятий с численностью до 50 человек – € 10 млн). Это будет способствовать росту капитализации микропредприятий, а также повышению их конкурентоспособности на внутреннем и международном рынках.

¹ Некоторые шаги в этом направлении уже сделаны в принятых в 2012 г. Законах Украины "О развитии и государственной поддержке малого и среднего предпринимательства в Украине" № 4618-VI и "О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины относительно государственной налоговой службы и в связи с проведением административной реформы в Украине" № 5083-VI.

А именно, раздел 5 Закона № 4618-VI вносит изменения в Хозяйственный кодекс Украины в части легализации по европейским критериям такой категории субъектов хозяйствования, как микропредприятия. Однако из поля зрения законодателя выпал альтернативный годовому обороту критерий (для микро-, малых и средних предприятий) – величина активов предприятия. Именно он введен в Европе для производственных, особенно высокотехнологичных, предприятий с целью повышения их конкурентоспособности на соответствующих рынках.

Закон № 5083-VI распределяет положения Налогового кодекса об упрощённой системе налогообложения на две новые группы плательщиков – физических лиц с численностью занятых до 20 чел. и оборотом до 20 млн грн, и юридических лиц – с численностью занятых до 50 чел. и оборотом до 20 млн грн.

2.4.2. *Содействие развитию организации производства и инновационной инфраструктуры*

Данное направление промышленной политики предусматривает меры по ускорению процессов формирования и обеспечению эффективного функционирования в промышленности новых производственно-хозяйственных и инфраструктурных комплексов, отвечающих современным требованиям гибкости, мобильности и адаптивности. Для достижения целей инновационного развития актуальными на данном этапе представляются такие направления, как включение национальных предприятий в глобальные цепочки создания стоимости, развитие национальной инновационной системы, формирование региональных промышленных кластеров и системная экологизация промышленного производства.

Интеграция в глобальные цепочки создания стоимости

Глобальные цепочки стоимости (*global value chains* – GVCs) – это современная пространственная форма производственно-распределительных отношений, которые связывают предприятия разных стран. Теперь, как отмечают специалисты Азиатского банка развития¹, объяснение того, где и как промышленные товары произведены, не является простой задачей – их проектирование, изготовление, распределение и обслуживание разделены на элементы, которые разбросаны по всему миру.

Включение национальных товаропроизводителей в такие цепочки, с одной стороны, предоставляет возможности для вхождения в новые глобальные производственные структуры, и, как следствие, – для улучшения производственных процессов и продуктов на инновационной основе в соответствии со стандартами GVCs, получения через них широкого доступа на международные рынки. Но, с другой стороны, такие цепочки создают новые торговые барьеры для аутсайдеров. Таким обра-

¹ Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia. – Asian Development Bank: Oxford University Press, 2003. – P. 211.

зом, GVCs оказывают существенное влияние на структуру производства и рынков, формируя одновременно как новые возможности, так и новые ограничения для эффективности и конкурентоспособности.

В период после мирового кризиса 2008-2009 гг. ускорились структурные сдвиги в драйверах глобального спроса – от мирового Севера к мировому Югу. Они включают два основных компонента: первый – рост объёмов торговли по линии "Юг-Юг", в том числе рост внутренних рынков в больших эмерджентных экономиках (Китай, Индия и др.), и второй – растущий интерес экспортёров из Северных стран к эмерджентным рынкам Юга ¹. В контексте эволюции GVCs это может означать следующее ²:

1) относительно низкий стартовый уровень среднедушевых доходов в Китае и Индии в условиях урбанизации и диверсификации этих экономик ведёт к быстрому возрастанию спроса на продукты питания для населения и промышленные товары, необходимые для развития инфраструктуры (табл. 2.1 и 2.2);

2) такой низкий уровень доходов в этих странах определяет спрос на относительно дешёвые недифференцированные товары;

3) GVCs, поставляющие на Южные рынки, руководствуются более низкими стандартами продуктов и процессов, чем GVCs, поставляющие на Северные рынки;

4) Северные экономики характеризуются высокими издержками на зарплату и чувствительностью к проблемам экологии, поэтому предпочитают размещать производственные процессы в развивающихся странах. Напротив, товаропроизводящие Южные экономики имеют структуру хозяйства и траектории развития промышленности, аналогичные товаропотребляющим странам с низкими среднедушевыми доходами, что ведёт

¹ Global value chains in a postcrisis world : a development perspective / Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, and Cornelia Staritz, editors. – The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2010. – P.13.

² Там же. – С. 150.

к усилению их конкурентных позиций в распределении труда в GVCs.

Таблица 2.1

*Удельный вес Китая в глобальном потреблении
металлов и мяса*

Товар	1990	2000	2007
Основные металлы (% от мирового спроса)			
Алюминий	5	13	33
Цинк	8	15	31
Свинец	7	10	31
Железная руда	4	16	48
Пищевые продукты (% от мирового потребления)			
Домашняя птица	9	18	17
Свинина	35	47	46
Говядина	2	10	12

Источник: Global value chains in a postcrisis world : a development perspective / Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, and Cornelia Staritz, editors. – The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2010. – P. 139.

Таблица 2.2

Расходы среднего класса по регионам мира, %

Регион	2009	2030
Северная Америка	26	10
Европа	38	20
Центральная и Южная Америка	7	6
Тихоокеанская Азия	23	59
Субсахарская Африка	1	1
Средний Восток и Северная Африка	4	4

Источник: Global value chains in a postcrisis world : a development perspective / Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, and Cornelia Staritz, editors. – The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2010. – P. 145.

В этих условиях основными мерами промышленной политики должны стать:

а) организация мониторинга за современными тенденциями развития GVCs, в частности структурных сдвигов в глобальной экономике, новых процессов в международной торговле промежуточными товарами и др.;

б) помощь отечественным предприятиям в адаптации к уже действующим правилам GVCs посредством: информирования о ключевых требованиях, которые следует выполнить для участия в существующих GVCs, о том, какие стандарты в них применяются и что нужно сделать для их достижения; организации коллективных действий в части создания инфраструктуры, необходимой для выполнения логистических требований и др.;

в) содействие формированию новых международных правил, более благоприятных для отечественных предприятий, путём организации национальных торговых компаний, участия в коллективных действиях развивающихся стран по гармонизации и устранению двойных стандартов, контролю над соблюдением правил конкуренции со стороны крупных транснациональных компаний, их политикой поглощений и слияний и т. д.

Развитие национальной инновационной системы

Эффективно функционирующая национальная инновационная система должна создавать благоприятные институциональные, организационные и финансово-экономические условия для проведения НИОКР и последующей эффективной коммерциализации разработок. Для этого требуется развитие инновационной инфраструктуры и формирование надёжных цепочек взаимодействия образования, науки и производства в инновационном цикле путём реализации современных форм их интеграции, учитывающих национальную специфику.

Основной формой организации НИОКР в Украине остаются академические и отраслевые научные учреждения (*вставка 8*).

Об исследовательских университетах в Украине

В рамках реформы высшего образования уже много лет декларируется идея о смещении "центра тяжести" в инновационной системе на так называемые "исследовательские университеты" (ИУ) под эгидой Минобразования и науки, молодежи и спорта Украины. Но, при всей её внешней привлекательности, есть опасения, что создание ИУ в условиях украинских реалий принципиально ничего не изменит ни в процессах генерирования новых технических идей, ни их коммерциализации, по крайней мере, в ближайшем будущем, но зато может реально ухудшить нынешнюю и без того непростую ситуацию.

Основные причины заключаются в зависимости от предшествующей траектории развития (path dependence – ограничении возможностей выбора, существующих в настоящем, основанное на историческом опыте прошлого – см.: Норт Д. Понимание процесса исторических изменений / пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – С. 83), а также кадровым и материально-техническим обеспечением. Квалифицированные кадры в системе высшего образования не приучены и физически не могут интенсивно заниматься научными исследованиями. На протяжении уже многих лет они вынуждены зарабатывать деньги для себя и для своих вузов не в науке, а через учебный процесс: обычная лекционная нагрузка на кандидата и доктора наук составляет более 200 часов в год, тогда как, например, в США она может составлять всего несколько часов.

Вот что писал по этому поводу биофизик Ф. Атуллаханов, работавший одновременно и в МГУ им. Ломоносова (РФ), и в университете Пенсильвании (США): "... главный инструмент, с помощью которого американцы растят свою науку, – мощные, высочайшего уровня лаборатории. В Америке понимают, что лаборатория – это главное. ... Возьмите, например, университет штата Пенсильвания. В нём есть медицинская школа, вторая в США по значению. Она берёт к себе на работу выдающихся учёных, самых лучших, каких только может найти. Устраивает безумные конкурсы. Но взяв человека, эта медицинская школа, как вы думаете, сколько требует от него педагогической деятельности? Сколько времени профессор, который получил лабораторию в этой медицинской школе, должен преподавать? 10 часов в год! Всего лишь. ... Он должен давать очень высокого уровня статьи. В очень высокого уровня журналах. С этим исключительно строго. Если ты не публикуешь серьёзных работ в серьёзных изданиях, с тобой быстро расстанутся. Но преподавать, если хочешь – не надо, можно и от этих 10 часов отказаться". (См.: Атуллаханов Ф. Наука на продажу, или как получить миллиард? // Наука и жизнь. – 2011. – № 1. – С. 9).

Кроме того, следует учитывать, что научное оборудование в стране или утрачено, или устарело, захирели многие научные школы и творческие коллективы, наблюдается permanently низкий спрос на технические специальности, остаётся неудовлетворительным уровень подготовки в средней школе, существуют серьёзнейшие проблемы с общим финансированием среднего и высшего образования и др. Даже при ускоренном решении этих проблем и выделении достаточного дополнительного финансирования на научное оборудование и кадры (как это намерены, например, сделать в РФ), первый эффект от ИУ можно будет получить через 5-10 лет. Если же развитие ИУ будет опираться преимущественно на перераспределение финансовых ресурсов и кадров между Минобразования и НАН Украины, то это будет очередной simulacrum с наиболее вероятным результатом – окончательной деградацией системы НАН (а значит – фундаментальных разработок), подчинением её деятельности текущим нуждам образовательного процесса без ощутимого наращивания исследовательского потенциала и научных результатов в университетах.

В настоящее время они организационно обособлены от высшей школы и реального сектора экономики¹. На их долю приходится более 80% всех организаций, выполняющих научные и научно-технические работы, тогда как удельный вес вузов и производственных предприятий, соответственно, не превышает 20%. Несмотря на разнообразие существующих форм (разной степени развитости) координации и интеграции научно-технической деятельности основных субъектов, говорить об их высокой эффективности преждевременно.

Представляется целесообразным начинать процесс восстановления связей в цепочке "образование – наука – производство" именно с бизнеса: его динамично развивающийся спрос (с учётом конкретных потребностей рынка) и финансовая поддержка могут дать реальный толчок масштабным промышленным инновациям. В этом плане необходимо максимально использовать то лучшее, что накопила мировая практика по инновационному стимулированию бизнеса. У бизнеса, прежде всего крупного, государство должно настойчиво воспитывать привычку к непрерывному взаимодействию с наукой и самостоятельному созданию новых, а не приобретению уже готовых технических и технологических решений.

Одновременно правительство должно найти бюджетные возможности для кардинального улучшения финансирования как высшего образования, так и академической науки, используя эффективные формы и методы селекции претендентов на получение соответствующих государственных ресурсов и объективного контроля над их результативностью, в том числе с

¹ Большинство украинских учёных по совместительству являются преподавателями вузов, возглавляют кафедры, входят в состав советов вузов и т.д. А многие преподаватели вузов, в свою очередь, работают по совместительству в научных организациях, принимают участие в выполнении плановых НИР, защищают в них диссертации, входят в состав специализированных учёных советов и т.д. Так что на практике такая форма интеграции академической и вузовской науки, способствующая преодолению их организационной обособленности, реально действует.

применением индексов цитирования и импакт-фактора¹. Эффективными инструментами финансовой поддержки и интеграционных процессов в сфере НИОКР могут стать: система грантов; программно-целевое финансирование в рамках государственных целевых научных и научно-технических программ, в том числе по выполнению комплексных, междисциплинарных исследований; государственный заказ на выполнение НИОКР; государственно-частное партнёрство в реализации инновационных проектов.

Формирование промышленных кластеров

В развитии передового промышленного производства всё отчётливее проявляется значение пространственных аспектов проблемы. В этой связи важной задачей новой промышленной политики становится поддержка формирования кластерных научно-производственных структур, способных обеспечить более сбалансированное и эффективное использование природных ресурсов, инфраструктуры, трудового, производственного и научного потенциала данной территории. С учётом исторических традиций и тенденций развития интернационализации производства такие структуры могут иметь как внутренний, так и межгосударственный характер, прежде всего, в рамках трансграничного сотрудничества.

Промышленные кластеры отличаются от обычных промышленных агломераций тем, что помимо пространственной концентрации предприятий предполагают функциональные связи между участниками и комплементарные компетенции². Для обеспечения их эффективного формирования и устойчиво-

¹ В Украине требуется создать свою национальную систему индексов цитирования и оценки качества научных журналов через импакт-фактор, поскольку не все научные разработки украинских учёных (особенно в сфере гуманитарных наук) могут быть объективно оценены через известные международные системы. В РФ, например, такая система уже создана. См.: <http://elibrary.ru/>.

² Malmberg A., Maskell P. An evolutionary approach to localized learning and spatial clustering // The Handbook of Evolutionary Economic Geography / Ed. by R. Boschma and R. Martin – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2010. – P. 399.

го развития необходимо: во-первых, идентифицировать (по производственно-техническим, социально-экономическим и ресурсно-экологическим характеристикам) и картографировать кластеры¹; во-вторых, выявить в процессе стратегического сотрудничества между бизнесом и правительством (центральным и местным) конкурентные преимущества региона, а также типичные информационные асимметрии и провалы координации², требующие регуляторного вмешательства; в-третьих, обосновать меры по созданию благоприятных рамочных условий для усиления конкурентных преимуществ и решения выявленных проблем, и далее – приспособить эти рамочные условия к специфике уже действующих промышленных кластеров или формируемых новых, в том числе посредством введения в отдельных регионах специальных режимов хозяйствования.

Практическое решение данной задачи предполагает комплексное совершенствование методологии и организационно-управленческих механизмов государственного управления региональным развитием. На правительственном уровне это мо-

¹ Как отмечают специалисты ЕС, существуют два основных подхода к идентификации кластеров. Первый – наиболее популярный – предусматривает изучение конкретных случаев (case studies) и тщательный качественный анализ информации, полученной из статистических источников и от местных экспертов. Второй основан на методах количественного анализа и специальных экономико-математических моделях, которые позволяют идентифицировать кластеры косвенно, через эффекты, которые наблюдаются, если кластер действительно существует. См.: The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: Main statistical results and lessons learned. – Commission of the European Communities Commission Staff Working Document. – Brussels, 2008, SEC(2008)2637. – P. 11.

² Информационные асимметрии имеют место, когда информация о наилучших способах наращивания стоимости в конкретно-исторических условиях данной местности рассеяна между многими экономическими субъектами, особенно если между ними отсутствуют коммуникации и интерактивное взаимодействие. А провалы координации возникают, когда для успешного развития данного вида деятельности одним предпринимателем требуются одновременные инвестиционные и производственные решения в смежных видах деятельности, принимаемые другими предпринимателями. Подробнее см.: Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, 4767. – P. 8-14.

жет быть реализовано прежде всего через существующий механизм договоров Кабинета Министров Украины с областными Советами, а также на основе использования новых форм взаимодействия по линии "центр-регионы". В частности, это могут быть известные из европейского опыта национальные и региональные кластерные программы, финансируемые из государственного бюджета (национальные программы) и совместно из государственного и местных бюджетов (региональные программы)¹.

Одним из примеров успешных кластерных программ является Basque Country Competitiveness programme, которая была создана в ответ на промышленный упадок в этом регионе Испании в начале 90-х годов XX в. с целью содействия кооперации предприятий и региональных инновационных организаций. Стратегические ориентиры программы базировались на результатах картографии кластеров и спонсируемого правительством диалога основных региональных акционеров. Следуя результатам этого общественно-частного диалога, правительство одобрило 12 кластерных инициатив с годовыми объёмами финансирования каждого от € 2 млн до € 2,4 млн. Избранные кластеры включали традиционные и высокотехнологичные отрасли, такие как автомобилестроение, телекоммуникации, экопромышленность, энергетика. Кластерные инициативы выиграли от кооперации с Basque Technology Network, которая объединила различные инновационные институты, такие как 10 технологических центров, 4 университета, 4 отраслевых исследовательских центра и 14 посреднических инновационных организаций.

Оценки реализации этих инициатив, выполненные по методу European Foundation for Quality Management (EFQM), показали положительные результаты, особенно в части улучшения

¹ The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: Main statistical results and lessons learned. – Commission of the European Communities Commission Staff Working Document. – Brussels, 2008, SEC(2008)2637. – P. 32-34.

кооперации между различными инновационными акторами в регионе¹.

Процессы формирования промышленных кластеров целесообразно осуществлять в непосредственной связи с развитием региональной инновационной инфраструктуры. Это является обязательным условием развития промышленных кластеров на инновационной основе и повышения эффективности функционирования всех звеньев развиваемой инфраструктуры посредством интенсификации межличностных контактов и распространения неявных знаний. В числе задач промышленной политики в данном направлении – организация координации деятельности и активного сотрудничества региональных структур, представляющих научно-исследовательский сектор (региональные учреждения НАН Украины и Минобразования Украины), инновационное предпринимательство (научные парки, технопарки, бизнес-инкубаторы, венчурные фонды и т.п.), промышленный бизнес (региональные отраслевые ассоциации, торгово-промышленные палаты и др.), с целью улучшения институциональных, организационных и финансовых условий инновационной деятельности в регионе.

Экологизация промышленного производства

Принципиально важным элементом новой промышленной политики является формирование высокой экологической культуры предприятий и организация их перехода к так называемому "зелёному" росту.

В Украине ситуация с негативным влиянием промышленности на окружающую среду остаётся критической. Антропогенная и техногенная нагрузка в несколько раз превышает показатели развитых стран и продолжает возрастать, создавая экзогенные ограничения на промышленный рост как в целом для

¹ The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: Main statistical results and lessons learned. – Commission of the European Communities Commission Staff Working Document. – Brussels, 2008, SEC(2008)2637. – P. 32.

страны, так и, особенно, для ряда старопромышленных регионов. В то же время в мире получает широкое развитие и поддержку идеология "зелёной экономики" как императива для стратегических решений правительства и менеджмента предприятий. Соответственно назрела потребность переориентировать промышленное развитие в Украине на признанные мировым сообществом цели и регламенты "зелёного" роста¹.

Новый подход к решению задачи системной экологизации промышленности² основывается на синтезе организационного, административного и экономического регулирования природоохранной деятельности предприятий.

Повышение уровня экологизации производства требует повсеместного внедрения ресурсосберегающих технологий, что на уровне регионов может быть достигнуто посредством организации эко-промышленных парков. Данный тип кооперации предполагает, что отходы одного промышленного предприятия становятся сырьём для другого. Центром таких парков является региональная биржа отходов, связывающая производителей и покупателей отходов производства. Это позволяет при сохранении высоких темпов развития промышленности значительно снизить образование отходов, а также повысить эффективность использования энергетических ресурсов. Примеры создания эко-промышленных парков в разных странах мира показали их потенциально высокую эффективность в обеспечении эко-

¹ Подробнее о проблемах экологизации промышленного производства в Украине см.: Стратегія сталого розвитку регіону: моногр.; за заг. ред. д.е.н. І.О. Александрова / І.О. Александров, О.В. Половян, О.Ф. Коновалов, О.В. Логачова, М.Ю. Тарасова // НАН України. Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2010. – 204 с.; Половян А.В. Ко-эволюционный механизм сбалансированного развития экономических и экологических систем / А.В. Половян // Экономика промышленности. – 2012. – № 3-4.

² Под экологизацией экономики понимают трансформацию экономической подсистемы путём регулирования хозяйственного развития в направлении снижения эко-деструктивного воздействия и обеспечения минимизации воздействия на условия развития экологической и биофизической подсистем.

инновационного развития регионов¹. Кроме того, развитие перерабатывающих отходов производств выступает также важным инструментом социальной политики, позволяющим повысить уровень занятости экономически активного населения².

Административное воздействие целесообразно направить в сторону усиления государственного и общественного контроля над соблюдением природоохранного законодательства. Что касается ответственности за его нарушение, то здесь, как и в случае с коррупцией, важно не столько её повышение, сколько обеспечение неотвратимости наказаний, так чтобы любое нарушение, кем бы оно ни было допущено, было обязательно наказано. Иными словами, следует настойчиво культивировать такие общепринятые устойчивые правила поведения экономических субъектов, которые отторгают загрязнение окружающей среды как приемлемый способ решения проблем хозяйственного развития.

В основу экономического механизма компенсации эко-деструктивного воздействия, исходя из концепции устойчивого развития, следует положить известный принцип "загрязнитель платит", предполагающий перенос ответственности за загрязнение природной среды на производителя этого загрязнения. Его реализация предполагает, в том числе, дальнейшее повышение размеров экологических платежей. Ныне в Украине удельный вес экологических налогов в общем объеме налого-

¹ Например, в Дании уже на протяжении нескольких лет успешно действует эко-индустриальный парк Каланборг. (См.: J. Ehrenfeld, N. Gertler. *Industrial Ecology in Practice: The Evolution of Interdependence at Kalundborg* // *Journal of Industrial Ecology*. – 1997. – № 1. – P. 67-79). В Китае за период с 2011 по 2015 гг. планируется строительство 50 таких парков. (См.: Han L., Song, T., Tong, L.J. *Models of typical eco-industrial parks and references to China* // *Scientia Geographica Sinica*. – 2006. – Vol. 26, № 2. – P. 237-243). Аналогичные парки предусмотрено создать и на территории РФ.

² В США повторное использование продукции представляет собой бизнес, который приносит более 50 млрд дол. в год, предоставляя 480 тыс. рабочих мест. См.: *Стан світу 2000* / Л. Браун та ін.; пер. з англ.: ВГО "Україна. Порядок денний на XXI століття" та Інститут сталого розвитку. – К.: Інтелсфера, 2000. – С. 196.

вых отчислений составляет менее 1%¹, тогда как в экономически развитых странах – от 4 до 12%². Важным стимулом со стороны государства могут стать также налоговые каникулы для предприятий, активно развивающих и внедряющих инновации.

2.5. Вертикальная составляющая матричной промышленной политики

Вертикальная составляющая матричной политики имеет дело, как и традиционная промышленная политика, с отраслями (видами деятельности) и, соответственно, с отраслевой спецификой, особенностями технологий, экономики и организации тех или иных видов производств. Но, в отличие от последней, она имеет не интервенционистский, а ориентированный на инновации характер.

Одной из проблем является выбор конкретных производственных секторов (видов производств), которые на данном этапе развития промышленности могут стать приоритетными объектами промышленной политики. Причина заключается в том, что в отдельности ни правительство (в связи с провалами государства), ни бизнес (в связи с провалами рынка, провалами правил и провалами приспособляемости) не в состоянии формировать точные долгосрочные ориентиры развития³.

В этой связи важно подчеркнуть, что: во-первых, такие приоритеты должны соответствовать стратегическим задачам социально-экономического развития государства, которые сна-

¹ Закон України "Про Державний бюджет України на 2011 рік" від 23.12.2010 р. № 2857-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7-8. – Ст. 52.

² Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – P. 359.

³ Вишне夫斯基 В. Промышленная политика: теоретический аспект / В. Вишне夫斯基 // Экономика Украины. – 2012. – № 2. – С. 4-15; № 3. – С. 25-35.

чала нужно иметь; во-вторых, их выбор может быть связан с ошибками (в том числе преднамеренными); в-третьих, в динамичном мире приоритеты должны периодически пересматриваться.

Наиболее эффективное решение данной проблемы требует объединения усилий, знаний и навыков представителей государства, бизнеса и общества. Как показывает мировая практика, при таком подходе можно минимизировать риски ошибочных решений, их политического и экономического лоббирования (коррупции), несбалансированности интересов и, как следствие, противодействия реализации уже сформированных программ и намеченных планов.

2.5.1. Отраслевые приоритеты

При определении отраслевых приоритетов с позиций государства требуется обеспечить баланс между промышленными секторами (видами деятельности), определяющими стратегические перспективы Украины на глобальных рынках, и теми, которые являются критическими по критерию национальной безопасности¹. Для обеспечения консенсуса заинтересованных сторон при выборе таких секторов можно предложить критерий конкурентных преимуществ Украины: естественных (природных) и искусственных (исторически сложившихся).

К числу естественных преимуществ Украины относится, прежде всего, наличие наиболее плодородной разновидности почв – чернозёмов, которые занимают более 60% почвенного покрова Украины и позволяют выращивать широкий спектр сельскохозяйственных культур и массово производить продукты питания. С учётом наблюдаемого и ожидаемого в будущем

¹ В странах промышленного авангарда, а ныне и в РФ, ставка делается преимущественно на первую группу отраслей, так как проблемы энергетического, ресурсного и финансового обеспечения промышленного роста имеют там иную остроту и масштабы, чем в Украине.

повышения спроса и цен на продовольствие в мире¹ перспективным является развитие агропромышленного комплекса Украины². Кроме того, недра Украины содержат полезные ископаемые (каменный уголь, железные руды и марганец, каменную и калийную соли и др.), необходимые для дальнейшего развития украинской электроэнергетики, чёрной металлургии и химии.

К числу искусственных преимуществ Украины относится её специализация на выпуске высокотехнологичной оборонной продукции (авиатехника, техника для сухопутных войск и ВМФ, средства ПВО) и связанной с ней продукции гражданских отраслей (ракетно-космическая и авиационная отрасль, судостроение, энергетическое машиностроение). Здесь ещё сохранились отдельные технологии и кадры, благодаря которым Украина также может выпускать пользующуюся спросом и конкурентную на внешних и внутренних рынках продукцию.

2.5.2. Формы реализации отраслевых приоритетов

В рамках матричной промышленной политики правительство, как правило, не выступает в роли венчурного предпринимателя, инвестирующего в тот или иной вид деятельности. Но оно может учитывать отраслевые приоритеты инновационного

¹ Msangi S., Rosegrant M. Feeding the Future's Changing Diets. Implications for Agriculture Markets, Nutrition, and Policy / 2020 Conference: Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health. – New Dehli, India, 2011. – 12 p.

² По данным ООН, к 2050 году для удовлетворения спроса растущего населения Земли производство продовольствия в мире должно удвоиться. (См.: Food production must double by 2050 to meet demand from world's growing population. General Assembly GA/EF/3242, Sixty-fourth General Assembly Second Committee Panel Discussion (AM). – <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/gaef3242.doc.htm>). В то же время следует учитывать, что повышение спроса на продовольствие в мире не гарантирует роста спроса на продукцию пищевой промышленности Украины, а может только служить стимулом для наращивания экспорта сельскохозяйственных культур. – См.: Реструктуризація промисловості України у процесі посткризового відновлення: аналіт. доп. / О. Собкевич, А. Сухоруков, В. Савенко, С. Воробійов [та ін.]; за заг. ред. Я. Жаліла. – К.: НІСД, 2011. – С. 33.

развития при формировании государственных программ образования и подготовки кадров, поддержки и стимулирования научных исследований, создании промышленных кластеров, организации государственно-частного партнёрства и т. д. А начинать можно, по примеру ЕС, с определения того, какие горизонтальные меры (улучшение системы подготовки кадров, стимулирование НИОКР, совершенствование регулирования и др.) являются наиболее важными для данной отрасли (сектора)¹. А затем уже можно составить специфический для каждой отрасли комплекс горизонтальных и вертикальных мер (табл. 2.3).

Таблица 2.3

*Отраслевые и межотраслевые (функциональные) меры
Комиссии европейских сообществ в сфере промышленной
политики COM(2005) 474 final (фрагмент)*

Отрасль	Отраслевые меры	Горизонтальные меры
1	2	3
Текстильные изделия и одежда	Завершение работы Группы высокого уровня (HLG) по текстильным изделиям Европейская Технологическая Платформа (ЕТП) по текстильным изделиям ² Инновационная Секция по текстильным изделиям Изучение конкурентоспособности, экономической ситуации и разме-	Защита интеллектуальных прав собственности (IPR) и борьба с контрафакцией Совершенствование профессиональных навыков Доступ к рынкам Реструктуризация

¹ Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy. – European Commission, 2005, COM(2005) 474 final. – P. 6-8.

² Европейские Технологические Платформы (European Technology Platforms, ETPs) представляют собой форумы ведущих акционеров отраслей промышленности, нацеленные на определение исследовательских приоритетов по широкому спектру технологических вопросов. А совместные технологические инициативы (Joint Technology Initiatives – J TIs) – это специальные легальные структуры, предназначенные для реализации целей, поставленных ETPs. См.: Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness Commission Staff Working Document. – Brussels, 2005, SEC(2005) 800. – 20 p.

Окончание табл. 2.3

1	2	3
	ждения производства текстильных изделий и одежды, обуви, изделий из кожи и фурнитуры	
Судостроение	HLG LeaderSHIP 2015 ЕТР по судостроению Дискуссии по доступу к финансам (в рамках Комиссии и с Европейским инвестиционным банком)	IPR и борьба с контрафакцией Реструктуризация Совершенствование профессиональных навыков
Производство стали	Обмен информацией по влиянию поставок сырья и энергии на конкурентоспособность европейской металлургии ЕТР по стали (ESTEP) Устранение препятствий в доступе к сырью	HLG по конкуренции, энергии и окружающей среде Совершенствование профессиональных навыков
Автомобилестроение	Cars 21 HLG Инновационная Секция по автомобилям ЕТР по дорожному транспорту ЕТР и потенциальная Совместная Технологическая Инициатива (JTI) "Водородные и топливные элементы"	IPR и борьба с контрафакцией Реструктуризация Доступ к рынкам
Фармацевтика	Фармацевтический Форум по защите интеллектуальных прав собственности и борьбе с контрафакцией ЕТР и потенциальная JTI по инновационной медицине	IPR и борьба с контрафакцией Доступ к рынкам

Вертикальные меры могут иметь наибольшее значение для отраслей, важных с позиций национальной экономической, социальной, экологической безопасности и др. Примером такой отрасли в украинской экономике является угольная промышленность (вставка 9).

О промышленной политике в угольной промышленности Украины

Угольная промышленность Украины традиционно рассматривается как главный источник ресурсного обеспечения национальной экономики, гарант энергетической независимости и безопасности страны. Вместе с тем сложные естественные условия разработки месторождений (около 80% геологических запасов отечественного угля сосредоточено в весьма газоносных тонких пластах преимущественно на больших глубинах – свыше 800 м) и низкий технический уровень большинства предприятий предопределили низкую экономическую эффективность работы угледобывающих предприятий и высокую энергоёмкость процессов угледобычи. Из 152 действующих единиц шахтного фонда нет ни одной с производительностью труда хотя бы на уровне средней российской шахты (1450 т на 1 рабочего в год) и только 10 шахт достигли 50-70% этого уровня. Шахты государственного сектора в целом не могут существовать без бюджетных дотаций.

Новая промышленная политика должна строиться на принципах надёжного обеспечения экономики страны дешёвым и экологически приемлемым угольным топливом и сырьём для коксования, а не сохранения шахтного фонда любой ценой. Иллюстрацией такого подхода является опыт японских, китайских фирм и компаний из других стран по приобретению угольных активов за рубежом, а также выбравших этот путь украинских корпораций СКМ и Донецксталь, являющихся собственниками шахт в Аппалачах (США) и Кузбассе (Россия).

Реализация такой политики подразумевает развитие портового хозяйства страны и реструктуризацию шахтного фонда с ликвидацией (консервацией) глубокоубыточных и бесперспективных предприятий, совершенствование институциональной среды, включая бюджетную поддержку шахт государственного сектора, решение социальных вопросов в шахтёрских регионах и проблем разгосударствления отношений собственности (приватизация, частно-государственное партнёрство, аренда, концессия и др.). При этом следует отказаться от традиционной для отрасли кампанейщины и в рамках последовательных горизонтальных мер формировать консенсусные долгосрочные правила поведения субъектов хозяйственной деятельности, дающие им возможность выбора наиболее приемлемых форм работы.

Выводы к главе 2

1. В современном мире решающими факторами экономической конкуренции, в том числе в сфере промышленных товаров и услуг, становятся национальные и региональные (регионов мира) системы общественного регулирования экономики, образования, здравоохранения, науки, а также культуры в широком смысле слова. В конечном счёте – это конкуренция цивилизаций за влияние и ресурсы. Причём их (цивилизаций, регионов мира и отдельных стран) относительные конкурентные позиции в последние десятилетия быстро изменяются. Эти обстоятельства принципиально важно учитывать при формировании национальной промышленной политики.

2. Украине следует искать новые пути экономического развития, в том числе национальной промышленности, не загоняя себя в "прокрустово ложе" якобы безальтернативности европейского выбора. Одна из причин – цивилизационные различия с Западной Европой¹, так что попытки повторения европейских институтов в Украине попадают в ловушку "path dependence" и часто проходят по известной формуле В. Черномырдина: "Хотели как лучше, а получилось как всегда". Не менее важным являются экономические аргументы, связанные с современными тенденциями развития мирового хозяйства. В то время как в Европе и Америке кризис приобретает долгосрочный системный характер, новые центры экономического и культурного роста активно прогрессируют на мировом Юге.

3. В этих условиях приоритеты развития украинской промышленной политики, помимо внутреннего рынка, следует переориентировать на встраивание в GVCs, поставляющие товары на интенсивно растущий мировой Юг, делая это, в том числе, за счёт использования транзитного потенциала и возможностей промышленной кооперации со странами ЕврАзЭС. Именно на Южном направлении в ближайшее время может быть задей-

¹ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. – М.: ООО "Издательство АСТ", 2003. – 603 с.

станован важный для украинской промышленности фактор конкурентоспособности – пока ещё сравнительно невысокие требования мирового Юга (в связи с относительно низкими среднедушевыми доходами населения) к качеству продуктов и процессов.

4. К сожалению, много времени уже упущено. Пока в Украине доминировали политические процессы и макроэкономические проблемы переходного периода, индустриальный мир ушёл далеко вперёд. Нынешнее положение на периферии мировой экономики вследствие масштабной деиндустриализации последних десятилетий ставит национальную промышленность перед вынужденной необходимостью конкурировать на основе имеющихся природных и трудовых ресурсов. А конкуренция на основе инвестиций или тем более инноваций возможна в среднесрочном периоде лишь как частное явление в узкоспециализированных сегментах.

5. Ключевое условие успешного развития национальной промышленности в условиях новых мировых реалий – возобновление развития собственной сферы НИОКР для самостоятельного прорыва к инновациям, сначала в областях естественных или унаследованных преимуществ национальной промышленности. На всех уровнях власти и управления должно быть чёткое понимание: без кардинального – минимум в два раза – увеличения государственных вложений в образование и науку – ничего действительно инновационного в украинской экономике не будет. Закон Украины о науке и научно-технической деятельности, предусматривающий их бюджетное финансирование в размере не менее 1,7% ВВП, должен выполняться.

При этом акценты в обеспечении научных исследований важно сместить с общественного на частное финансирование, прежде всего за счёт крупного бизнеса. Предприятия должны быть максимально вовлечены в НИОКР, государственные – принудительно, а частные – через мощные налоговые и иные стимулы.

6. Институционально и экономически целесообразным в деле реализации современной промышленной политики является перенос акцентов с централизованного отраслевого управле-

ния на децентрализованное территориальное, в том числе через стратегические альянсы между региональными лидерами и бизнес-группами, формирование комплексов взаимосвязанных предприятий и организаций с комплементарными компетенциями – научные и эко-промышленные парки, промышленные и иные кластеры, применяющие специальные режимы хозяйствования, как уже апробированные на практике (можно вспомнить опыт СЭЗ и ТПР), так и новые. Для этого требуется разработка и реализация специальных государственных программ картографии кластеров и совместного (из государственного и местных бюджетов) финансирования избранных кластерных инициатив.

7. Комплекс практических мер центрального правительства в отношении промышленных отраслей целесообразно формировать в виде матрицы, имея в виду сочетание мер как вертикальных (специфически отраслевых), так и горизонтальных, с акцентом на государственном стимулировании и контроле над достижением целевых показателей развития отдельных стратегических субъектов (а не секторов в целом), конкурентоспособных на международном уровне.

8. В контексте новой промышленной политики государство, как один из базовых институтов, требует системных мер по его развитию. Среди приоритетных направлений: повышение эффективности и транспарентности функционирования органов государственной власти и управления (на основе новых более совершенных форм взаимодействия с обществом и бизнесом и применения современных информационно-коммуникационных технологий); минимизация коррупционно опасных бюрократических процедур и улучшение мониторинга за деятельностью государственного аппарата на всех административных уровнях; адаптация признанных международных норм и стандартов государственного управления, реализующих передовые методологические и методические подходы с учётом социокультурной специфики Украины.

Но главное – даже не это. Страшны не бюрократия и коррупция сами по себе, а политико-конъюнктурные изменения целевых ориентиров и нестабильность диктуемых властью пра-

вил игры. Поэтому важно уменьшить число степеней свободы периодически сменяемых властей через законодательные процедурные ограничения доступного им круга действий только теми, в отношении которых достигнут публичный стратегический консенсус с представителями промышленности и других заинтересованных сторон.

Глава 3. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБЩЕ-ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ УКРАИНЫ

Новые вызовы, возможности и угрозы для экономики Украины, возникающие в связи с глобальными трансформациями мирового хозяйства, кризисом в Европе и перемещением мастерской мира в страны Юго-Восточной Азии, требуют принятия неординарных решений, основанных на современных теоретических положениях и концептуальных подходах. Именно эти соображения определили целесообразность дальнейшего развития и углубления исследований в сфере промышленной политики. Последние явления и тенденции, наблюдавшиеся в мире и Украине в посткризисных 2010-2012 гг., показали, что необходимо ещё раз детально пересмотреть ранее разработанные концептуальные положения¹ в части принципов, направлений и механизмов реализации государственной политики в отношении промышленности.

Доминантой формирования научных концепций и, что особенно важно, современной хозяйственной практики стала переоценка роли промышленности в развитии национальных экономик. Как следствие, правительства ведущих государств мира проявили желание и политическую волю к активизации промышленной политики под флагом новой индустриализации на основе технического и технологического переоснащения промышленного производства с целью обеспечения высокого уровня его устойчивости и конкурентоспособности.

Вместе с тем в Украине процесс формирования новой промышленной политики неоправданно затянулся (последняя Концепция государственной промышленной политики была

¹ Амоша О.І. Концептуальні орієнтири промислової політики України (на середньострокову перспективу) / О.І. Амоша, В.П. Вишневський, Л.О. Збарзська // Економіка промисловості. – 2008. – №4. – С. 3-21; Амоша А.І. Промышленная политика Украины: концептуальные ориентиры на среднесрочную перспективу / А.И. Амоша, В.П. Вишневский, Л.А. Збарзская // Экономика Украины. – 2009. – № 11. – С. 3-14; № 12. – С. 4-12.

принята в 2003 г.). Учитывая вышеизложенное, в 2012 г. в ИЭП НАН Украины была поставлена задача ещё раз критически осмыслить имеющийся задел по проблеме и предложить комплекс современных научных подходов и практических рекомендаций по её решению, доведя их до принятого в государстве концептуального формата целевой программы.

Указанные разработки представлены далее как проект Концепции общегосударственной целевой программы развития промышленности Украины на период до 2020 г., альтернативный ранее предложенному правительством варианту¹.

3.1. Определение проблемы, на решение которой направлена программа

Масштабные мировые трансформации в сфере материального производства охватывают базовые технологии, формы общественной и внутрифирменной организации, социально-экономические отношения и информационно-коммуникационные взаимодействия. Быстро меняется международное разделение труда и связанная с ним структура мирового производства и потребления, главные признаки которых – появление новых "полюсов роста" (Китай, Бразилия, Индия) и формирование новых глобальных цепочек создания стоимости, основанных на инновационных производственных, организационных, логистических и финансовых технологиях. Претерпевает существенные изменения конкурентная среда – как в отдельных национальных экономиках и регионах мира, так и в мировой экономике в целом. Не менее значимые новации касаются государственного управления и регулирования, как реакция на явные управленческие "провалы" в преодолении глобальных проблем общественного развития – ресурсных, экологических, социальных. Под влиянием новейших условий развития во многих странах как

¹ Письмо Министерства экономического развития и торговли Украины от 20.12.2012 г. № 3811-04/4775-06 "Щодо проекту Концепції загальнодержавної програми розвитку промисловості на період до 2020 р."

промышленно развитых, так и развивающихся наблюдается значительное повышение интереса к активной государственной промышленной политике.

В то же время выбранная Украиной модель рыночных трансформаций привела к появлению и закреплению ряда негативных тенденций в промышленности, её критическому отставанию от стран с развитой индустрией. Произошла масштабная структурная деградация с углублением неэффективной специализации на низкотехнологических ресурсо- и трудоёмких производствах; фактически утерян ряд отраслей, прежде всего тех, которые имеют инвестиционное (подвиды машиностроения) и социальное (лёгкая промышленность) значение. В целом результатом рыночных реформ в промышленности Украины является её масштабная *деиндустриализация*.

Для преодоления негативных тенденций и обеспечения ускоренного развития промышленности, которая является драйвером хозяйственного роста и инноваций в экономике, требуется разработать и реализовать комплекс мер, направленных на ускоренное развитие передового производства, достижение структурной прогрессивности, функциональной сбалансированности и ресурсной эффективности отечественной промышленности.

3.2. Анализ причин возникновения проблемы и обоснования необходимости её решения программным методом

Глубинные причины проблемы деиндустриализации заключаются в искажённой институциональной структуре украинской экономики, которая ориентирует экономических субъектов на получение прибыли путём извлечения ренты, а не инвестиций и инноваций, формирует атмосферу взаимного недоверия и "короткие" правила поведения. Следствием этого стало потребительское отношение части новых владельцев предприятий к ранее созданному производственному потенциалу, разрыв сложившихся связей в комплексе "наука-производство", ис-

пользование устаревших экологически "грязных", ресурсо- и трудоёмких технологий промышленного производства. Неудовлетворительным является уровень сотрудничества экономических субъектов и публично-частного партнёрства из-за отсутствия взаимного доверия.

В стране упал до критических размеров удельный вес высокотехнологичных производств, что обуславливает низкий спрос на собственные научно-исследовательские и прикладные разработки, служит фактором, сдерживающим трансфер передовых технологий.

Несоответствие налоговой и финансово-кредитных систем потребностям развития реального сектора экономики стимулирует отток капитала и приводит к дефициту финансовых ресурсов, что негативно отражается на инновационной активности хозяйствующих субъектов.

Вступление Украины в ВТО в определённой мере способствовало адаптации украинской промышленности к условиям глобальных рынков, а также расширило доступ иностранных инвесторов к участию в государственных тендерах в Украине. Однако недостаточная защита интересов отечественных товаропроизводителей в условиях усиления глобальной конкуренции, новые ограничения в части использования механизмов их поддержки и таможенно-тарифного регулирования (средний связанный тариф Украины по её нынешним обязательствам перед ВТО меньше, чем во многих странах) препятствуют повышению конкурентоспособности национального промышленного производства.

Деятельность промышленных предприятий затрудняют также несбалансированность системы стандартизации и сертификации продукции, недостаточная развитость инфраструктуры инновационной сферы.

Низкий уровень конкурентоспособности отечественной продукции, насыщенность внутреннего рынка товарами импортного производства, ослабление государственного воздействия на развитие промышленного сектора ухудшают стратегические перспективы экономики страны.

Устранение основных факторов негативного влияния на развитие промышленности требует комплексного подхода. Решение этой задачи усложняется в связи с отсутствием в Украине целостной системы государственного стратегического планирования, которая бы учитывала как последние достижения науки, техники и технологии, так и влияние современных цивилизационных, геополитических, интеграционных и конкурентных процессов.

Невозможность системного решения указанных задач имеющимися средствами территориального и/или отраслевого управления определяет необходимость координации деятельности органов власти и управления, бизнеса, учёных и общественности. Это можно осуществить путём принятия и выполнения Общегосударственной целевой программы развития промышленности на период до 2020 г. (далее – Программа).

3.3. Цель Программы. Определение оптимального варианта решения проблемы на основе сравнительного анализа возможных вариантов (сценариев)

Целью Программы является неоиндустриализация экономики Украины, которая предусматривает развитие передового производства на основе активизации инновационно-инвестиционной деятельности и вхождения украинских промышленных предприятий в новые глобальные цепочки создания стоимости.

Целевые ориентиры Программы – модернизация имеющихся и создание новых рабочих мест с конкурентоспособным уровнем оборудования и оплаты труда, повышение удельного веса технологий пятого и шестого укладов, обеспечение товарного наполнения внутреннего рынка высококачественной промышленной продукцией собственного производства, развитие экспортного потенциала и укрепление позиций национальных товаропроизводителей на международных рынках.

Их достижение повысит национальную конкурентоспособность и экономическую безопасность государства, создаст

реальные условия для устойчивого социально-экономического развития Украины на долгосрочную перспективу.

При выборе возможных вариантов решения проблемы развития промышленности в Украине необходимо учитывать факторы, обусловленные ведущими тенденциями современных геополитических, интеграционных и конкурентных трансформаций. С ними связаны такие вызовы (ограничения) глобального характера, как растущий дефицит ресурсов развития, в первую очередь энергетических, невозобновляемых и экологически безопасных, критическое нарушение воспроизводственного баланса в системе "природа-экономика-человек", углубление цивилизационного и социокультурного противостояния на международном, региональном и локальном уровнях.

Вторую группу факторов развития формируют имеющиеся возможности национальной экономики, государства и общества, которые являются результатом предыдущих эволюционных этапов и/или целенаправленного государственного управления. Основными ограничениями в этой группе является дефицит времени, внутренних инвестиций, неудовлетворительное качество институтов экономического развития.

Принимая во внимание отмеченное, традиционный вариант промышленного роста, который активно использовался в Украине (на основе эксплуатации конкурентных преимуществ в виде дешёвых ресурсов, экологического нигилизма и монополизации производства), не имеет стратегической перспективы. С ним связаны такие риски, как окончательное превращение национальной промышленности в сырьевой анклав мировой промышленной системы, экологически опасный для собственного народа, усиление внешнего экономического и политического давления, технологическая зависимость от импорта и другие.

Вариант ускоренной модернизации на основе технологических заимствований, который используется некоторыми развивающимися странами, также не может быть признан ведущим для Украины. В условиях ускоренного формирования новой структуры мировой промышленной системы такая стратегия будет способствовать росту рисков узкой специализации с

дальнейшей структурной деградацией и потерей последних инновационных ячеек украинской промышленности.

Мировая тенденция к возрождению материального производства на собственной территории, сомнительные кратко- и долгосрочные эффекты вышеназванных вариантов экономического роста *предопределяют выбор иного – неоиндустриального – варианта развития промышленности Украины как оптимального на современном этапе*. Он предполагает позиционирование Украины в качестве активного участника и равноправного партнёра нового международного разделения труда, современных глобальных и региональных производственно-экономических стратегий. Это позволит обеспечить новый структурный формат и современные экономические параметры развития собственной промышленности.

Вариант развития по модели неоиндустриализации предусматривает:

активное и эффективное взаимодействие и партнёрство государства, бизнеса и общества в рамках разработки и реализации новой промышленной политики на принципах баланса интересов сторон, максимального использования их экономического и организационного потенциала, системной координации целей, планов и действий;

наиболее полное использование потенциала предпринимательской свободы и инвестиционно-инновационной активности в пределах согласованных целей и приоритетов развития;

использование возможностей современных форм организации промышленного производства, распределения и продвижения продукции на рынках, которые показали свою высокую эффективность в международной практике (сетевые структуры, региональные кластеры и др.).

Указанные принципы неоиндустриальной модели не исключают частичного использования других вариантов развития промышленности (ресурсного, модернизационного и др.) при условии их эффективности для решения специфических отраслевых и региональных задач.

Предлагаемый неоиндустриальный вариант развития позволит: существенно улучшить структуру национальной про-

мышленности на основе развития передового производства; ускорить технологическое и продуктовое обновление действующего производства на основе формирования благоприятных инвестиционно-инновационных условий; улучшить пропорции "собственное производство – импорт", "внутренний рынок – экспорт".

3.4. Пути и способы решения проблемы, срок выполнения Программы

Основные пути и способы решения проблемы неоиндустриализации определяются в рамках разработки и реализации матричной промышленной политики европейского типа¹.

Она исходит из того, что:

успех промышленной политики зависит в первую очередь от действий бизнеса, который несёт ответственность за развитие промышленных продуктов, процессов и мастерства рабочих, необходимых для сохранения имеющихся и открытия новых рынков, поиска новых возможностей роста с учётом требований корпоративной социальной ответственности и устойчивого развития;

главной задачей государственной промышленной политики является создание благоприятной среды для развития всего бизнеса путём реализации комплекса горизонтальных мер по содействию инновациям, структурным сдвигам, конкурентоспособности при избегании селективных интервенций (в те или иные отрасли или производства);

промышленная политика не может быть ограничена только широкими горизонтальными мероприятиями, а должна принимать во внимание специфический контекст отдельных отраслей (секторов), то есть предусматривать матричное сочетание

¹ Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy. – European Commission, 2005, COM(2005) 474 final; An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage SEC (2010) 1272, COM (2010) 614 final.

базисных горизонтальных мероприятий и их отраслевых (секторных) приложений.

Исходя из этого основными путями решения проблемы должны стать:

1) создание благоприятных условий для развития промышленности и формирование качественной институциональной среды;

2) содействие инновациям и развитию передового производства в промышленности;

3) поддержка реализации обновлённых структурно-отраслевых целей развития промышленности.

3.4.1. Создание благоприятных условий для развития промышленности и формирование качественной институциональной среды

Организация стратегического сотрудничества между правительством, бизнесом и обществом при формировании стратегических ориентиров развития промышленности. Одной из важнейших сфер сотрудничества правительства, бизнеса и общественных организаций с целью выбора стратегических ориентиров развития промышленности должно стать коммуникативное индикативное планирование. Его главная идея – переход от представительского к партисипативному управлению при непосредственном участии экономических агентов как субъектов принятия решений. Цель такого планирования – сформировать долгосрочные ориентиры, которые бы отражали национальный стратегический консенсус о путях развития промышленности, сориентировать бизнес и общество на решение согласованных общенациональных заданий в сфере промышленности. Для этого нужно *принять Закон Украины "О государственном стратегическом планировании"*, который уже предложен, расширив в нём участие заинтересованных сторон и предусмотрев действенные стимулы достижения поставленных целей (позитивные и негативные).

Облегчение доступа к финансам. Модернизация индустриальной базы и её инфраструктуры требует существенных финансовых вложений, дополнительного привлечения капитала для производственных инвестиций. Особенно это актуально для вновь создаваемых предприятий, динамично растущих и инновационных фирм, которые не могут финансироваться только за счёт собственных средств. В условиях преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса доступ к финансам остаётся главной проблемой для малых и средних промышленных предприятий.

Для облегчения доступа украинских промышленных предприятий к финансовым и кредитным рынкам, в том числе международным, требуется:

усовершенствовать механизмы раскрытия информации в Украине с учётом требований международных стандартов; изменения в сфере раскрытия информации должны быть направлены на: а) дальнейшее разграничение требований к раскрытию информации, которые предъявляются к публичным и частным обществам; б) обеспечение акционерных обществ, а также их акционеров эффективными средствами правового принуждения к выполнению обязанностей по раскрытию информации, которые одновременно являются способами защиты прав акционеров и акционерных обществ;

сформировать экономические условия для повышения в активах банков доли долгосрочных кредитов инвестиционной направленности;

создать специализированный банк реконструкции и развития для кредитной поддержки промышленных предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики Украины;

улучшить систему гарантирования банковских вкладов для формирования надёжной ресурсной базы банков;

принять меры по развитию венчурного финансирования малых и средних предприятий за счёт предоставления государственных гарантий.

В сфере налогообложения предприятий при общем курсе на налоговую нейтральность, широкую базу и низкие ставки налогов главными направлениями действий должны стать си-

системное налоговое стимулирование инновационно-инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов, дальнейшее упрощение и снижение расходов на администрирование налогов, противодействие уклонению от их уплаты, в том числе через офшоры.

Для стимулирования повышения ресурсной эффективности и конкурентоспособности национальной промышленности, учитывая мировые тенденции в части внедрения принципов "зелёной" налоговой системы и последовательной реализации концепции устойчивого развития, целесообразным является:

дальнейшее снижение налога на прибыль предприятий при усилении налогообложения недвижимости, природных ресурсов и особенно – экологических загрязнений;

введение льгот по налогу на прибыль предприятий для стимулирования расходов на НИОКР как ключевого условия инновационного развития промышленности;

совершенствование системы налоговой амортизации и введения инвестиционной налоговой скидки;

улучшение специальных налоговых режимов для предприятий малого и среднего бизнеса.

Содействие развитию малого и среднего предпринимательства (МСП) в промышленности. Поддержка МСП – один из приоритетов государственной промышленной политики (в том числе в ЕС), поскольку МСП обладает значительным инновационным потенциалом, высокой степенью гибкости, стимулирует развитие инициативы и предпринимательских талантов.

Динамика последних лет развития МСП в Украине является в целом позитивной. Для её дальнейшего усиления необходимо, во-первых, *создать более благоприятную регуляторную среду*. Для этого целесообразно сосредоточить усилия на систематическом мониторинге и совершенствовании действующего законодательства, системной доработке и принятии уже внесённых законопроектов (о саморегулируемых организациях, лоббировании, венчурной деятельности), разработке новых законопроектов (о франчайзинге, бизнес-инкубаторах и бизнес-

ангелах, гарантировании кредитов, биржах объектов интеллектуальной собственности).

Во-вторых, следует оказать государственную организационную и финансовую поддержку *формированию разветвлённой сети институциональных образований* (технопарков, научных и промышленных парков, бизнес-инкубаторов, центров трансфера технологий, субконтрактации, развития дизайна, энергосбережения) *и специализированных финансовых институтов* (гарантирование и страхование кредитов МСП, облегчения доступа МСП к финансовым источникам).

Поддержка развития системы профессиональной подготовки кадров для промышленности. Основные мероприятия по этому направлению должны охватить:

государственное прогнозирование потребности в профессиональных кадрах для промышленности;

стратегическое планирование и мониторинг рынка труда;

совершенствование и финансовую поддержку системы профессиональной подготовки и трудоустройства выпускников высших и профессионально-технических учебных заведений на производстве;

государственное регулирование оплаты труда в промышленности на основе введения отраслевых и квалификационных требований и нормативов заработной платы.

совершенствование нормативно-правовой базы стимулирования притока кадров в промышленность, их закрепления и дальнейшего профессионального роста.

Организация мониторинга эффективности промышленной политики предусматривает:

во-первых, *систематическое оценивание законодательства с позиций его влияния на развитие промышленности* и широкое информирование об этом общества. Организация такой систематической оценки законодательства должна стать неотъемлемой частью "умного регулирования" (*smart regulation*) европейского типа и привести к более гибкой, основанной на фактических данных и прозрачной политике, способствовать выявлению новых возможностей для повышения качества зако-

нодательства, в том числе путём его упрощения и уменьшения административного бремени;

во-вторых, – *создание автоматизированной системы (ситуационного центра) мониторинга развития промышленности*, в том числе в разрезе регионов (областей) и отраслей. Это позволит отслеживать текущее состояние промышленности с прогнозированием развития ситуации на основе анализа текущей информации, моделировать последствия принятых решений и осуществлять управление в кризисных ситуациях.

3.4.2. Содействие инновациям и развитию передового производства в промышленности

Создание отраслевых и межотраслевых Технологических платформ и Совместных технологических инициатив. *Технологические платформы* являются инструментом стратегического управления развитием промышленности на основе установления научно-технических приоритетов в ЕС и трансформации знаний в коммерческие продукты и услуги. Они опираются на публично-частное партнёрство между бизнесом, наукой и правительством.

Сейчас в Украине такого инструмента нет и связи между наукой и производством разорваны. Для того, чтобы их восстановить, требуется:

разработать нормативно-правовую базу для создания Технологических платформ;

сформировать Технологические платформы (ТП) и соответствующие стратегические программы исследований, определить объёмы финансирования и меры по внедрению этих стратегических программ (проект украинской ТП "Эффективная угледобыча" представлен на *вставке 10*).

Совместные технологические инициативы – это юридически оформленные структуры, предназначенные для выполнения задач, сформулированных в рамках технологических плат-

**Проект. Примерные задачи и состав украинской
ТП "Эффективная угледобыча"**

Направление	Задачи	Состав участников
Технологическое	Поисковые работы по принципиально новым способам добычи угля, преимущественно из тонких пластов	Отраслевые и академические институты, вузы, угледобывающие компании, вертикально интегрированные корпорации энергетического и металлургического профиля, машиностроительные корпорации, граждане Украины и иностранные граждане, зарубежные организации, Минэнергоуголь Украины, венчурные фонды, страховые фонды
Технологическое	Развитие технологий комплексного освоения недр (подземная и наземная газификация угля, добыча и утилизация метана, очистка шахтных вод, создание индустрии новых видов топлива на основе угля (водоугольные суспензии, пылеугольное топливо и др.)	Отраслевые и академические институты, вузы, угледобывающие компании, вертикально интегрированные корпорации энергетического и металлургического профиля, машиностроительные корпорации, физические лица гражданства Украины и иностранные физические лица, зарубежные организации, Минэнергоуголь Украины, венчурные фонды, страховые фонды
Техническое	Создание отечественных струговых комплексов высокого технического уровня	Машиностроительные компании, преимущественно угольного машиностроения, угольные компании, вертикально интегрированные корпорации энергетического и металлургического профиля, Минэнергоуголь Украины, венчурные фонды, страховые фонды
Техническое	Развитие отечественных систем подземного транспорта, отвечающих высокому уровню очистных работ	Машиностроительные компании, преимущественно угольного машиностроения, угольные компании, вертикально интегрированные корпорации энергетического и металлургического профиля, Минэнергоуголь Украины, страховые фонды

форм, которые имеют свой устав, персонал и бюджет. Создание Совместных технологических инициатив по европейским образцам будет способствовать ускорению генерирования новых знаний в стратегических технологических сферах и верификации коммерческих возможностей разрабатываемых технологий.

Для их практической реализации необходимо разработать украинское законодательство о Совместных технологических инициативах, предусматривающее, в том числе, создание совместных предприятий между учреждениями НАН Украины, государственными органами и бизнес-структурами, а также разработать меры государственной поддержки реализации таких инициатив.

Формирование кластерных научно-производственных структур. Такие структуры способны обеспечить более сбалансированное и эффективное использование природных ресурсов, инфраструктуры, трудового, производственного и научного потенциала данного региона.

Их государственная организационная и финансовая поддержка должна охватывать такие направления, как: *идентификация научно-производственных кластеров* (по научно-техническим, социально-экономическим и ресурсно-экологическим характеристикам) *и их картография*; разработка *Совместных кластерных инициатив*, направленных на решение проблем научно-производственного развития соответствующих территорий на основе сотрудничества государственных, промышленных, научных, учебных и общественных структур; *определение объёмов их финансирования* за счёт средств государственного и местных бюджетов, собственных средств хозяйствующих субъектов.

Содействие разработке и осуществлению авангардных "зелёных" промышленных технологий. Такие технологии способны принципиально уменьшить потребление материальных ресурсов и энергии на единицу готовой промышленной продукции, ослабляя тем самым критическую зависимость украинской промышленности от зарубежных поставщиков материальных ресурсов и энергоносителей, уменьшая техноген-

ную нагрузку на окружающую среду и потенциал негативного влияния на воспроизводство рабочей силы.

Решение проблемы *эко-модернизации существующего промышленного производства* предусматривает реализацию следующих мер:

постепенный переход на международные требования к уровню эмиссии загрязняющих веществ и стандарты экологической безопасности технологических процессов изготовления промышленной продукции;

стимулирование ресурсо- и энергосбережения, внедрения экологически безопасных и природовосстанавливающих технологий, переориентации промышленного производства на применение возобновляемых ресурсов;

введение новых и модернизация существующих природоохранных фондов и постепенное сворачивание экологически вредных производств;

увеличение удельного веса альтернативных источников энергии в энергетическом балансе промышленных предприятий.

Для развития в Украине сектора "экологическая экономика" требуется:

сформировать рынок экологических работ и услуг, обеспечить рынок оборудованием для охраны естественной среды;

разработать и освоить производство ресурсо- и энергосберегающего оборудования, технологий и оборудования по улавливанию и утилизации загрязняющих веществ;

организовать парки индустриального симбиоза, центром которых будут биржи отходов, связывающие производителей и покупателей отходов производства.

Содействие вхождению в глобальные цепочки создания стоимости и использование возможностей, обусловленных процессами глобализации. Глобальные цепочки создания стоимости (ГЦС) представляют собой современную пространственную форму производственно-распределительных отношений, которые связывают предприятия разных стран. Вхождение национальных товаропроизводителей в такие цепочки, с одной стороны, предоставляет возможности для улучшения производ-

150

ственных процессов и продуктов на инновационной основе в соответствии со стандартами ГЦС, получение через них широкого доступа к международным рынкам. Но, с другой стороны, такие цепочки формируют новые торговые барьеры для аутсайдеров. Таким образом, ГЦС оказывают существенное влияние на структуру производства и рынков, создавая одновременно как новые возможности, так и новые препятствия для повышения эффективности и конкурентоспособности.

Основными мероприятиями государства с целью содействия вхождения отечественных товаропроизводителей в ГЦС могут быть:

организация мониторинга современных тенденций развития ГЦС, в частности, структурных сдвигов в глобальной экономике, новых процессов в международной торговле промежуточными товарами и т. п.;

помощь отечественным предприятиям в их адаптации к уже действующим в ГЦС правилам – информирование о ключевых требованиях, которые следует выполнять, и стандартах, которые в них применяются; организация коллективных действий по созданию инфраструктуры, необходимой для выполнения логистических требований;

содействие формированию новых международных правил, более благоприятных для отечественных предприятий, путём организации национальных торговых компаний, участия в коллективных действиях развивающихся стран по гармонизации законодательства и устранению двойных стандартов, контролю над соблюдением правил конкуренции со стороны транснациональных компаний, их политикой поглощений и слияний.

3.4.3. Поддержка реализации обновлённых структурно-отраслевых целей развития промышленности

Постановка новых целей развития отраслей промышленности *не является прерогативой правительства*, а должна осуществляться в процессе публично-частного партнёрства владельцев промышленных предприятий, с одной стороны, и правительства, учёных и общественных организаций – с другой. Его результатом должно быть достижение стратегического консенсуса о перспективных направлениях отраслевого развития.

Стратегические интересы государства заключаются в сохранении и эффективном наращивании национального промышленного потенциала на собственной территории и преимущественно на собственной ресурсной базе с учётом современных экологических требований с достаточным уровнем диверсификации (по продуктовой и технологической структуре). При этом необходимо обеспечить баланс между промышленными отраслями (секторами, производствами), которые определяют стратегические перспективы Украины на глобальных рынках, и теми, которые являются критическими с позиций национальной и экономической безопасности.

Исходя из этого в первоочередном порядке должен быть найден консенсус в части перспектив развития тех отраслей, которые обеспечивают конкурентные преимущества на мировых рынках, повышение уровня продуктов и процессов, ускорения темпов роста в смежных отраслях. Это:

наукоёмкие машиностроительные производства (авиационная и ракетно-космическая отрасль, судостроение, сельскохозяйственное машиностроение, энергетическое и транспортное машиностроение, высокотехнологичное оборудование для добывающей и металлургической промышленности);

приборостроение (высокотехнологичные приборы и системы широкого функционального и отраслевого назначения, в частности, для развития жилищно-коммунальной и социальной – здравоохранение, образование – сфер);

оборонно-промышленный комплекс (производство современных видов вооружения и военной техники);

производство экологически и биологически чистых пищевых продуктов;

добыча топливно-энергетических полезных ископаемых и новейшие виды производств по их комплексному использованию и переработке;

производство электроэнергии, в том числе на основе воспроизводимых и нетрадиционных ресурсных источников;

базовые перерабатывающие производства (металлургия, химия и нефтехимия).

Традиционные базовые отрасли материально-сырьевого сектора промышленности также должны развиваться, но только на принципиально новом технико-технологическом фундаменте в экономически целесообразных и экологически допустимых пределах.

Для согласования структурно-отраслевых приоритетов между государством, бизнесом и обществом целесообразно использовать европейский опыт формирования отраслевых и межотраслевых технологических платформ, а также Групп высокого уровня.

Группы высокого уровня (вставка 11) – это консультативные органы из представителей промышленности, общественных организаций (потребителей, профсоюзов, неправительственных организаций) и государственных органов, которые предназначены для формирования детальных стратегий развития, политических и законодательных инициатив в соответствующих сферах деятельности. Для их внедрения в Украине нужно разработать законодательство о Группе высокого уровня, определиться с перечнем и персональным составом таких групп, финансированием их деятельности (проект отраслевой ГВУ "Энергоресурсы и экология" представлен на *вставке 12*).

Современный научно-технический прогресс и инновации открывают новые возможности для развития всех без исключения отраслей (секторов, видов деятельности) промышленности – как традиционных базовых, так и передовых производств. Поэтому одним из главных результатов публично-частного

партнёрства в сфере промышленности должно быть *определение ключевых технологий для всех отраслей украинской промышленности, а также согласования объёмов, источников и форм финансирования работ по их созданию, внедрению, трансферу и коммерциализации.*

Вставка 11

Группы высокого уровня в ЕС (на примере Группы по конкурентоспособности, энергетике и окружающей среде)

Целью создания ГВР по конкурентоспособности, энергетике и окружающей среде является изучение взаимосвязей между промышленной, энергетической и экологической политикой и обеспечение согласованности между отдельными инициативами, с соответствующим развитием конкурентоспособности и обеспечением устойчивого развития на основе научных исследований в этой сфере.

В ГВР входят столько участников, сколько нужно для того, чтобы обеспечить представительство всех заинтересованных сторон – промышленности, общественных организаций (потребителей, профсоюзов, неправительственных организаций) и регулирующих органов.

Основным нормативным документом, который определяет механизм создания и функционирования Группы высокого уровня (ГВУ) по конкурентоспособности, энергетике и окружающей среде (High Level Group on Competitiveness, Energy and the Environment) является решение Европейской комиссии о создании этой Группы № 2006/77/ЕС от 23.12.2005 г. / Official Journal of the European Union №L 36/43 от 08.02.2006 г.

ГВР действует на основании мандата, который выдаётся на определённый период.

Основным направлением работы ГВР являются консультации по развитию политических и законодательных инициатив в сфере конкурентоспособности, энергетической и экологической политике и разработка интегрированных подходов. Это касается таких аспектов, как функционирование энергетических рынков, в том числе энергетического и газового рынков; изменение климата, в частности, схемы торговли квотами на выбросы, энергоэффективность и возобновляемые источники электроэнергии, включая налогообложение энергоресурсов и отмену определённых субсидий, и др.

На практике ГВР устанавливает собственные методы работы и выбирает те вопросы, которые будут включены в Стратегическую программу исследований. Обсуждение разных вопросов проводится на основе документов, подготовленных Европейской комиссией, представителями отраслей промышленности, общественных организаций и другими сторонами, которые принимают участие в процессе.

Каждый участник ГВР избирает собственного представителя в Группу главных координаторов (Sherpa sub-group). Заданиями последней является подготовка для обсуждения меморандумов, в которых изложена позиция ГВР по определённым вопросам, и рекомендаций в части мероприятий, предлагаемых ГВР. Группа главных координаторов работает в тесном контакте с Европейской комиссией.

Проект. Группа высокого уровня в Украине "Энергоресурсы и экология"

Назначение	Сферы деятельности	Состав
Решение проблемы "ЗЭ": развития экономики-энергетики-экологии и социальной сферы в соответствии с принципами устойчивого развития	Добыча и переработка ископаемых топлив, регулирование рынков энергоресурсов (преимущественно угля и природного газа), повышение экологической приемлемости энергетики	Представители ведущих отечественных негосударственных угледобывающих компаний (ш.им. Засядько и др.), крупных машиностроительных компаний ("Горные машины", НКМЗ), оперирующих в Украине энергетических и металлургических вертикально интегрированных корпораций (ДТЭК, Метинвест, АрселлорМиттал, ИСД, Донецксталь, Евраз Групп и др.), Нафтогаза Украины, Минэнергоугля, Минэкономразвития, Минэкологии Украины, НКРЭ, институтов НАН Украины, ведущих отраслевых НИИ, университетов МОН, ассоциации "Укркокс", профессиональных союзов по сферам деятельности, общественных организаций по защите окружающей среды

Кроме этого, внимание следует уделить приведению системы технического регулирования в соответствие с международными стандартами относительно качества продукции, экологических требований к продукции и технологическому процессу её производства, охраны труда, техники безопасности.

Выводы к главе 3

1. Ожидаемыми результатами выполнения Программы являются достижение качественно нового уровня развития промышленности в соответствии с современными целями социально-экономического развития Украины, его конкурентных и интеграционных перспектив.

Её реализация позволит увеличить объёмы промышленного производства и улучшить его отраслевую структуру, сохранить существующие и освоить новые рынки товаров и услуг.

2. Программная реализация государственной политики неоиндустриализации должна уменьшить зависимость национальной экономики от импорта продукции, увеличить экспортный потенциал отечественных товаропроизводителей, обеспечить позитивный баланс внешней торговли, увеличить валютные поступления и доходные статьи бюджетов всех уровней, укрепить курс национальной валюты, повысить реальный уровень жизни граждан и их социальной защиты.

Результаты выполнения программы по отдельным годам должны быть уточнены и конкретизированы по итогам деятельности Технологических платформ, Совместных технологических и кластерных инициатив.

3. Финансирование Программы предусматривается осуществлять за счёт средств Государственного бюджета, исходя из имеющихся финансовых ресурсов, собственных средств предприятий и других источников, в том числе за счёт создания благоприятных условий для привлечения иностранного капитала.

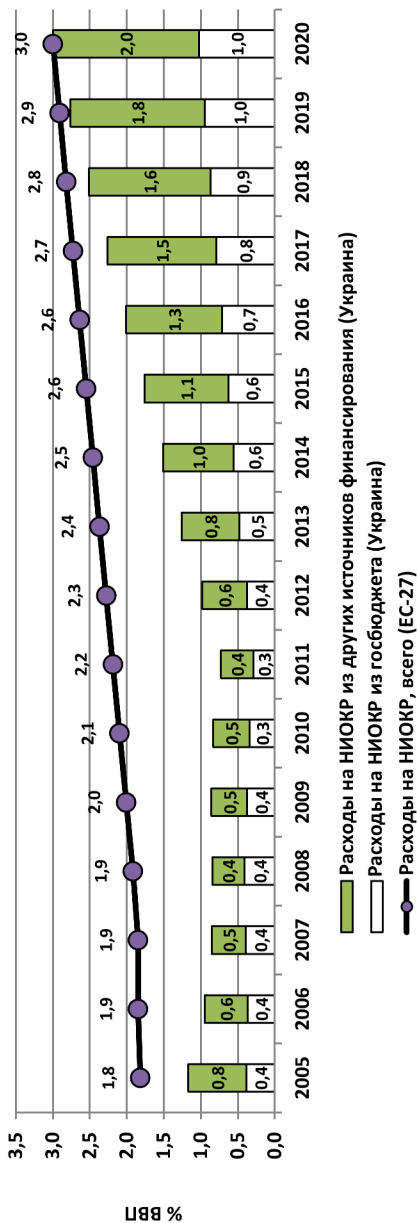
Принципиальное значение для достижения целей Программы имеет финансирование НИОКР. В Европе в числе главных целей Стратегии-2020 поставлена задача выйти к 2020 г. на объёмы финансирования научных исследований и разработок (R&D) на уровень 3% ВВП¹. Точно такая же цифра – 3% ВВП на R&D (включая государственные и частные инвестиции) – названа в числе главных целей политики Президента США². Общегосударственной Программой также должно быть предусмотрено, что в Украине объём финансирования НИОКР достигнет 3% ВВП в 2020 г., в том числе за счёт средств государственного бюджета – 1% ВВП (*вставка 13*).

¹ Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – European Commission, 2002, COM(2010) 2020 final. – P. 5.

² Report to the President on ensuring American leadership in advanced manufacturing. – Washington, D.C.: Executive Office of the President. President's Council of Advisors on Science and Technology, 2011.

Необходимые объёмы финансирования НИОКР в Украине (прогноз до 2020 г. в ценах 2005 г.) и ЕС¹

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
УКРАИНА																
ВВП Украины, млрд дол.	86	108	143	180	117	136	165	180	195	208	222	239	246	260	272	285
Расходы на НИОКР, млрд дол.	1,01	1,02	1,22	1,52	1,00	1,14	1,20	1,77	2,46	3,14	3,92	4,81	5,79	6,52	7,51	8,54
В том числе: из госбюджета	0,33	0,40	0,56	0,74	0,44	0,47	0,48	0,68	0,93	1,15	1,40	1,70	2,03	2,27	2,59	2,92
из других источников финансирования	0,67	0,62	0,66	0,78	0,57	0,67	0,72	1,08	1,53	1,99	2,52	3,11	3,76	4,25	4,93	5,62
Расходы на НИОКР, % к ВВП	1,17	0,95	0,85	0,85	0,86	0,83	0,73	0,98	1,26	1,51	1,76	2,01	2,26	2,51	2,76	3,00
В том числе: из госбюджета	0,39	0,37	0,39	0,41	0,37	0,34	0,29	0,38	0,48	0,55	0,63	0,71	0,79	0,87	0,95	1,03
из других источников финансирования	0,78	0,58	0,46	0,43	0,48	0,49	0,44	0,60	0,78	0,96	1,13	1,30	1,47	1,64	1,81	1,97
ЕС																
Расходы на НИОКР, % к ВВП	1,82	1,85	1,85	1,92	2,01	2,10	2,19	2,28	2,37	2,46	2,55	2,64	2,73	2,82	2,91	3,00



¹ Gros D., Roth F. The Europe 2020 Strategy can it maintain the EU's competitiveness in the world? / Centre for European policy studies (CEPS). – Brussels, 2012. – 111 p.

Объёмы финансирования Программы по отдельным годам должны быть уточнены и конкретизированы по итогам деятельности Технологических платформ, Совместных технологических и кластерных инициатив.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конец XX – начало XXI в. ознаменовались вступлением мировой промышленности, её региональных и национальных компонентов в период кардинальных трансформаций. Они охватывают базовые технологии материального производства, формы его общественной и внутрифирменной организации, социально-экономические отношения и информационно-коммуникационные технологии. Динамично меняется международное разделение труда и связанные с ним организационные структуры мирового производства и торговли. Под влиянием усиления глобальной конкуренции быстро меняются экономические рейтинги стран, направления потоков материальных и трудовых ресурсов, доходов и инвестиций.

Не менее значимые новации характерны для управления и регулирования в сфере промышленности, которые возникли как реакция на явные "провалы" рынка и государства в преодолении глобальных проблем общественного развития – социальных, ресурсных, экологических.

Критическая масса новых проблем и задач развития стала определяющим фактором радикального сдвига в отношении к промышленности и промышленной политике. Сегодня он является отличительной чертой государственного управления в развитых и развивающихся странах, их региональных объединениях.

В свою очередь, этот "поворот лицом к производству" можно рассматривать как часть более широкого процесса поиска новых подходов к общественным действиям, способным лучше отвечать на вызовы современности. В особенности новая промышленная политика важна для развивающихся и эмерджентных экономик, которым необходимо находить своё место в быстро меняющейся глобальной промышленной структуре с динамично возникающими новыми центрами роста.

Двадцатилетний период (1992-2011 гг.) рыночных трансформаций национальной экономики, которые опирались на идеи приватизации, либерализации и макроэкономической ста-

билизации, существенно и неоднозначно сказался на функционировании и развитии её индустриального сектора.

В промышленности Украины уже практически завершён процесс формирования новой структуры собственности на основе разгосударствления, приватизации и развития предпринимательства. Предприятия основных отраслей промышленности (металлургии, химии, отдельных видов машиностроения, пищевой промышленности), действующие в условиях свободного ценообразования и либерализации внешней торговли, адаптировались, в большей или меньшей степени, к условиям глобальных рынков. Постепенно растёт капитализация предприятий, прежде всего, через международные фондовые биржи, увеличиваются объёмы зарубежных инвестиций в развитие промышленных производств. Одновременно наблюдается рост промышленных активов украинских собственников на основе приобретений за рубежом. Улучшается конкурентная среда как результат мер по преодолению наиболее негативных последствий высокого уровня монополизации.

Вместе с тем избранный путь рыночных преобразований в промышленности привёл к появлению и дальнейшему закреплению ряда негативных тенденций (в структуре, объёмах и технологиях производства, его социально-экономических и экологических последствиях), и, как следствие – к уже критическому отставанию Украины от стран с развитой индустрией. По сути, результатом рыночных трансформаций промышленности в Украине, как и в соседней РФ, стала масштабная деиндустриализация. И это в то время, когда ведущие и многие интенсивно развивающиеся страны мира ставят перед собой стратегические задачи приоритетного развития и ускоренно развивают сферу материального производства (manufacturing).

В настоящее время по миру идёт новая волна индустриализации – неоиндустриализация – на основе наукоёмкого передового производства (advanced manufacturing), базирующегося на современных информационно-коммуникационных технологиях и/или новых материалах и технологиях.

В таких условиях украинское государство обязано разработать и реализовать новую промышленную политику, которая

позволит не только переломить нынешние негативные тенденции, но и поможет национальной промышленности занять новое, более перспективное, место в быстро меняющейся мировой промышленной структуре, обеспечит интеграцию украинских предприятий в наиболее эффективные глобальные и региональные цепочки создания высокотехнологичной продукции.

Главные предпосылки перехода к новой промышленной политике – это, во-первых, наличие системных дисбалансов (преобладание в структуре украинской промышленности низко-технологичных энерго- и ресурсоёмких производств, несоответствие текущего состояния украинской промышленности целям неоиндустриализации и развития передового производства и др.), и, во-вторых, – низкая эффективность бюрократии, обусловленная, в том числе, политической нестабильностью и коррупцией. В связи с системным характером этих проблем ни государство в лице правительства (по причине провалов государства), ни бизнес в лице доминирующих собственников предприятий (по причине провалов рынка) *в принципе* не в состоянии решить их самостоятельно и создать тем самым необходимые условия для успешного развития национальной промышленности.

Поэтому неизбежной является организация публичного стратегического сотрудничества государства и бизнеса под контролем гражданского общества и такой координации их действий, которая способна обеспечить максимально возможную согласованность планов правительства и собственников предприятий – как по стратегическим целям развития, так и по механизмам их реализации.

По сути речь идёт о необходимости формирования Ukraine-corporation, т.е. страны, действующей как очень большое, но единое и целеустремлённое товарищество, как государство развития "с активным правительством и, зачастую, аполитичной элитой, которые считают быстрое экономическое развитие своей первоочередной целью ... государство, дающее чиновничеству власть и полномочия планировать и осуществлять политику. В свою очередь, высокие темпы роста и улучшение жизненных стандартов придают легитимность государственно-

му аппарату и правящим элитам"¹. При этом площадка для организации такого сотрудничества должна находиться на нейтральной территории – в том смысле, что ни правительство, ни собственники предприятий не должны иметь априорных преимуществ при отстаивании своих интересов.

На основе теоретического осмысления и анализа практики управления промышленностью и промышленной политики в работе предложена концепция новой промышленной политики матричного типа как наиболее адекватного её варианта в современных условиях. Она предусматривает сочетание мер как вертикальных (специфически отраслевых), так и горизонтальных, с акцентом на государственном стимулировании и контроле над достижением целевых показателей развития отдельных стратегических субъектов (а не секторов в целом), конкурентоспособных на международном уровне.

Её важная особенность – перенос акцентов с отраслевого управления на функциональное, а также с жёсткой централизации организационных структур управления промышленностью на гибкие децентрализованные, формирующиеся на принципах широкого представительства заинтересованных сторон, эффективной координации и прозрачности.

Новые возможности для повышения эффективности управления развитием промышленности могут быть реализованы также на территориальном уровне, в том числе через формирование стратегических альянсов между региональными лидерами и бизнес-группами, диверсифицированных комплексов взаимосвязанных предприятий и организаций с комплементарными компетенциями – научных и эко-промышленных парков, промышленных и иных кластеров, применяющих, в частности, специальные режимы хозяйствования, как уже апробированные на практике (можно вспомнить опыт СЭЗ и ТПР), так и новые.

¹ Программа развития Организации Объединённых Наций. Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире / пер. с англ. изд-ва "Весь Мир". – The United Nations Development Programme, New York, USA, 2013. – С. 66.

На общенациональном уровне для восстановления управляемости промышленностью целесообразно создать специальный орган – Национальную комиссию планирования развития, включающую Департамент промышленности и имеющую статус независимого национального агентства (по примеру таких агентств в США и ЕС) с правом законодательной инициативы. Её задачей должно стать формирование "длинных" правил игры независимо от текущих политических установок, определение и согласование стратегических интересов, открыто и совместно вырабатываемых представителями власти, бизнеса и гражданского общества. Для этого Комиссия должна наладить перманентное стратегическое сотрудничество и координацию действий между правительством, бизнесом и обществом, основанное, в том числе, на организационных возможностях известных из европейского опыта Технологических платформ, Групп высокого уровня и Совместных технологических инициатив.

Результатами её деятельности должны стать: общественно признанные стратегические национальные приоритеты развития экономики и промышленности, имеющие статус закона; научно обоснованные прогнозы развития промышленного производства, в том числе в разрезе ключевых технологий и основных видов промышленной продукции; системно сбалансированный комплекс долго- и среднесрочных целевых программ развития, реализующих идею управления по принципу "от достижения к достижению" (взамен управления по принципу "от бюджета до бюджета").

В контексте создания новой национальной системы управления промышленностью требуется существенно повысить уровень научно-аналитического обоснования стратегических направлений развития промышленности Украины. Успешное экономическое "завтра" Украины невозможно без фундаментальных исследований новейших тенденций развития мировой экономики и промышленности, улавливающих не просто ситуативные изменения, а глубокие системные сдвиги в её структуре и процессах, раскрывающих природу и последствия проявления новых закономерностей во всем их многообразии. В условиях глобализации и ускорения экономических процес-

сов конкурентоспособными являются только те страны, которые работают "на опережение". Поэтому существенный рост внимания государства (правительства) к науке, её конкретная целенаправленная поддержка не имеют альтернативы и должны быть реализованы в параметрах, сопоставимых с практикой эффективно действующих государств развития. Для этого необходимо многократное – минимум в два раза – увеличение расходов (в том числе государственных) на науку при одновременном повышении эффективности научной деятельности.

В рамках предложенной в работе среднесрочной концепции промышленной политики для "запуска" неоиндустриализации в Украине на данном этапе её развития чрезвычайно важен полный анализ глобальных цепочек создания стоимости – от доступа к сырью и энергии до послепродажного обслуживания и утилизации промышленных товаров. Их отдельные звенья расположены, как правило, в разных странах в соответствии с конкурентными преимуществами отдельных предприятий, стран и мировых регионов.

Идея дальнейших исследований заключается в том, чтобы определить наиболее перспективные для национального производства глобальные цепочки создания стоимости, встраивание в которые обеспечит новое качество роста в промышленном секторе. Требуется найти формы действенной государственной поддержки вхождения в такие цепочки, связанного с переходом от технологически устаревших производств, доминирующих теперь в украинской промышленности и определяющих её место в низкодоходных первичных звеньях глобальных цепочек, к производствам, встроенным в более доходные наукоёмкие звенья.

При этом должны быть учтены такие тенденции, определяющие перспективы мировой экономики, как экономическая стагнация традиционных промышленных лидеров (отдельных стран и регионов, в том числе ЕС), возвышение мирового Юга, ускорение процессов региональной экономической интеграции как альтернативы глобальной конкуренции и др. Факторами выбора для Украины (особенно в ближайшей перспективе) будут использование природно-ресурсного (с ограничениями по

экологии и национальной безопасности), трудового и транзитного потенциалов. В данном ракурсе оценки вектор на вхождение в цепочки, ориентированные на быстро растущие экономики мирового Юга, даёт больше шансов для решения задач неоиндустриализации Украины, чем европейский вектор, обременённый к тому же проблемами экономической стагнации, нарастающих в Европе социально-политических и межконфессиональных противоречий.

При выборе Украиной стратегических направлений развития промышленности приоритетными должны стать следующие условия:

во-первых, необходимо учитывать новейшие геополитические и геоэкономические тенденции и вызванные ими изменения в мировой промышленной структуре (в частности, опережающее развитие промышленности Китая, Бразилии, Индии, ЮАР и других развивающихся стран) с целью проведения государственной политики содействия вхождению в такие цепочки создания стоимости, в которых украинская промышленность может занять более выгодное, чем теперь, место;

во-вторых, важно учитывать и активно использовать фактор техно-национализма – зависимости эффективности промышленной деятельности и её относительных конкурентных преимуществ (слабостей) в мире от исторически обусловленной социокультурной специфики взаимодействия экономических субъектов, обладающих различными типами знаний и умений (предприятий, исследовательских институтов, университетов и др.), в системе создания, продвижения и использования инноваций в промышленности;

во-третьих, для преодоления нынешних финансовых ограничений для инвестиций в инновации, создание новых предприятий и повышение эффективности малого и среднего бизнеса, а также принимая во внимание существующие бюджетные ограничения, требуется особое внимание уделить формированию новых общественных финансовых институтов, в частности, функционированию государственного банка реконструкции и развития;

в-четвёртых, следует обеспечить приоритетное развитие "зелёных" производственных технологий, способных кардинально уменьшить потребление материальных ресурсов и энергии на единицу готовой промышленной продукции (концепция "resource-efficient economy"), уменьшая тем самым критическую зависимость украинской промышленности от зарубежных поставщиков материальных ресурсов и энергоносителей и улучшая экологические характеристики производства.

Главным стратегическим результатом новой промышленной политики должна стать неоиндустриализация национальной экономики с динамично растущим инновационным компонентом. Это единственный путь сколько-нибудь независимого развития. Без неё, конечно, тоже можно обойтись, но тогда Украина окончательно превратится в аграрно-сырьевой придаток ведущих стран мира и объект их экономической политики с униженным статусом страны с доходами ниже средних (lower middle income) – со всеми вытекающими отсюда последствиями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Актуальные проблемы трансформации и развития промышленности Украины / Л.А. Збаразская, В.М. Дегтярева, Л.С. Винарик и др. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2004. – 364 с.
2. Амоша А. Угольная промышленность: проблемы и решения / А. Амоша, Б. Биренберг. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 1999. – 96 с.
3. Амоша А. Промышленная политика Украины: концептуальные ориентиры на среднесрочную перспективу / А. Амоша, В. Вишневский, Л. Збаразская // Экономика Украины. – 2009. – № 11. – С. 4-14; № 12. – С. 4-12.
4. Атуллаханов Ф. Наука на продажу, или как получить миллиард? / Ф. Атуллаханов // Наука и жизнь. – 2011. – № 1. – С. 7-13.
5. Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией: достижения и проблемы. – ОЭСР, 2008. – С. 79-100.
6. Вишневский В. Инновации, институты и эволюция / В. Вишневский, В. Дементьев // Вопросы экономики. – 2010. – № 9. – С. 41-62.
7. Вишневский В. Противодействие коррупции в системе налоговых отношений эмерджентной экономики / В. Вишневский, А. Половян, В. Бавин // Налоговые системы. Методология развития; под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 463 с.
8. Вольпи В. Азиатская экономическая модель и Запад: реванш "видимой руки" / В. Вольпи, Ф. Маццеи; пер. с итал. Н. Тюкалова; науч. ред. д.э.н. профессора Ю.В. Таранухи. – М., 2012. – 261 с.
9. Глазьев С. Сделать знание силой. Правильная теория – необходимое условие достижения целей развития экономики. [ONLINE] Available at: http://www.odnako.org/blogs/show_27001/ [Last Accessed 27 July 13].
10. Горбулин В. Украине нужна новая промышленная политика, которая бы отвечала национальным интересам / В. Горбулин // Зеркало недели. – 2010. – № 1. – 15 янв.

11. Даймон Дж. Ружья, микробы и сталь: история человеческих обществ / Дж. Даймон; пер. с англ. М. Колопотина. – М.: АСТ: АСТ Москва, 2010. – 604 с.
12. Даниленко А.И. Совершенствование модели управления экономикой и финансовые механизмы её реализации / А.И. Даниленко // Экономика Украины. – 2013. – № 5. – С. 4-29.
13. Дементьев В. Что мы исследуем, когда исследуем институты? / В. Дементьев // Тетра Економіс. – 2009. – Т. 7, № 1. – С. 13-30.
14. Економіка України після кризи: орієнтири стратегічних реформ / Я.А. Жаліло, Д.С. Покришка, Я.В. Белінська та ін. – К.: НІСД, 2010. – 104 с.
15. Залознова Ю. Последствия модернизации украинской металлургии для отечественных угледобывающих предприятий / Ю. Залознова // Украинская металлургия: современные вызовы и перспективы развития: моногр. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2013. – С. 62-69.
16. Збаразская Л. Приоритеты промышленной политики Украины на современном этапе / Л. Збаразская // Вісник Інституту економіки та прогнозування: зб. наук. праць. – К.: ІЕПр, 2010. – С. 44-46.
17. Збаразська Л. Макропропорції української промисловості та пріоритетні завдання промислової політики / Л. Збаразская // Економіка України. – 2000. – № 5. – С. 35-38.
18. Капелюшников Р. Экономическая теория прав собственности: методология, основные идеи, круг проблем / Р. Капелюшников. – М.: ИМЭМО РАН, 1991. – 87 с.
19. Кіндзерський Ю. Економічний розвиток і трансформація промислової політики у світі: уроки для України / Ю. Кіндзерський // Економіка України. – 2010. – № 6. – С. 14-22.
20. Кіндзерський Ю. Інститут держави і проблеми оновлення промислової політики в Україні / Ю. Кіндзерський // Економіка України. – 2011. – № 1. – С. 48-58.
21. Концептуальні основи промислової політики України / О.І. Амоша, Б.М. Біренберг та ін. – Донецьк: ІЕП НАН України, 1994. – 104 с.

22. Концепція державної промислової політики / М.Г. Чумаченко, О.І. Амоша, М.І. Іванов та ін. – Донецьк: ІЕП НАН України, 2000. – 424 с.
23. Лившиц А. Сейчас единственный способ сохранить деньги – это их тратить! / А. Лившиц // Московский комсомолец. – 2005. – № 1670. – 8 июня.
24. Малий бізнес та післякризовий економічний розвиток України / під ред. В.І. Ляшенка – Донецьк: ІЕП НАН України, 2010. – 252 с.
25. Модернізація механізмів розвитку малого та середнього бізнесу / під ред. В.І. Ляшенка. – Донецьк: ІЕП НАН України, 2011. – 326 с.
26. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / Д. Норт; пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 256 с.
27. Палмер Дж. Эволюционная психология. Секреты поведения Homo sapiens / Дж. Палмер, Л. Палмер. – СПб.: Прайм-Еврознак, 2003. – 384 с.
28. Пахомов Ю.Н. Введение / Цивилизационная структура современного мира. В 3-х т. – Т. 3 / Ю.Н. Пахомов. Цивилизация Востока в условиях глобализации. Кн. I. Мусульманско-афразийская и индийско-южноазиатская цивилизации / под. ред. Ю.Н. Пахомова, Ю.В. Павленко. – К.: Наукова думка, 2008. – С. 7-26.
29. Половян А.В. Ко-эволюционный механизм сбалансированного развития экономических и экологических систем / А.В. Половян // Экономика промышленности. – 2012. – № 1-2. – С. 276-288.
30. Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку / Ю. В. Кіндзерський, М. М. Якубовський, І. О. Галиця та ін. – К.: Ін-т екон. та прогнозування НАНУ, 2009. – 928 с.
31. Программа развития Организации Объединённых Наций. Доклад о человеческом развитии 2013. Возвышение Юга: человеческий прогресс в многообразном мире / пер. с англ. изд-ва "Весь Мир". – The United Nations Development Programme, New York, USA, 2013. – 203 с.

32. Промислова політика як чинник післякризового відновлення економіки України: аналіт. доп. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – 41 с.
33. Промисловий потенціал України: проблеми та перспективи структурно-інноваційних трансформацій. – К.: Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2007. – 408 с.
34. Путин В. О наших экономических задачах / В. Путин // Ведомости. – 2012. – 30 янв. – № 15 (3029).
35. Развитие производственной сферы региона: теоретические и практические аспекты государственного регулирования / Н.Г. Чумаченко, Л.Г. Червова, Л.М. Кузьменко и др. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2008. – 368 с.
36. Региональная промышленная политика: концепции формирования и реализации / Н.Г. Чумаченко, Л.Г. Червова, Л.М. Кузьменко и др. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2003. – 345 с.
37. Реструктуризація промисловості України у процесі посткризового відновлення: аналіт. доп. / О. Собкевич, А. Сухоруков, В. Савенко, С. Воробйов [та ін.]; за заг. ред. Я. Жаліла. – К.: НІСД, 2011. – 112 с.
38. Рьюз М. Дарвинизм и этика / М. Рьюз, Э. Уилсон // Вопросы философии. – 1987. – № 1. – С. 94-108.
39. Саблин К.С. Государство развития в разных институциональных условиях: опыт зарубежных стран / Постсоветский институционализм: десять лет спустя / К.С. Саблин; моногр.: в 2-х т. / под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. – Т. 2. – Донецк: ГВУЗ "ДонНТУ", 2013. – С. 66-86.
40. Смирнов Н. Философский вклад дарвинизма: натуралистическая версия Майкла Рьюза / Н. Смирнов, А. Толстов // Вопросы философии. – 1987. – № 1. – С. 109-127.
41. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: нац. доп. / за заг. ред. В.М.Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
42. Стан світу 2000 / Л. Браун та ін.; пер. з англ.: ВГО "Україна. Порядок денний на ХХІ століття" та Інститут сталого розвитку. – К.: Інтелсфера, 2000. – 312 с.

43. Стариченко Л. Щодо актуальних питань державної політики стосовно вугільної промисловості / Л. Стариченко // Економіка промисловості. – 2012. – № 1-2. – С. 34-38.
44. Стратегія сталого розвитку регіону: моногр. (за заг. ред. д.е.н. І.О. Александрова) / І.О. Александров, О.В. Половян, О.Ф. Коновалов, О.В. Логачова, М.Ю. Тарасова / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2010. – 204 с.
45. Структурні зміни та економічний розвиток України / В.М. Геєць, Л.В. Шинкарук, Т.І. Артьомова та ін.; за ред. д-ра екон. наук Л.В. Шинкарук. – К.: Інститут економіки та прогнозування НАН України, 2011. – 696 с.
46. Структурні зміни у промисловості України: стан та пріоритетні напрямки / О.І. Амоша, Ю.В. Макогон, Л.О. Збаразська та ін. – Донецьк: ІЭП НАН України, 2005. – 180 с.
47. Тулмин Ст. Человеческое понимание / Ст. Тулмин; пер. с англ. З.В. Кагановой. – М.: Прогресс, 1984. – 327 с.
48. Фостер Р. Обновление производства: атакующие выигрывают / Р. Фостер; пер. с англ./ общ. ред. и вступ. ст. В. И. Данилова-Данильяна. – М.: Прогресс, 1987. – 272 с.
49. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. – М.: ООО "Издательство АСТ", 2003. – 603 с.
50. Череватский Д. Промышленная политика для угольной промышленности / Д. Череватский // Економіка промисловості. – 2012. – № 1-2. – С. 39-49.
51. Якубовський М. Концептуальні основи стратегії розвитку промисловості України на період до 2017 року / М. Якубовський, В. Новицький, Ю. Кіндзерський // Економіка України. – 2007. – № 11. – С. 4-19.
52. Aiginger K. Industrial Policy: A dying breed or a re-emerging Phoenix / K. Aiginger // Journal of Industry, Competition and Trade. – 2007. – № 7. – P. 297-323.
53. Aiginger K. The Matrix Approach to Industrial Policy / K. Aiginger, S. Sieber // International Review of Applied Economics. – 2006. – Vol. 20, № 5. – P. 573-601.
54. Akerlof G. The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism / G. Akerlof // The Quarterly Journal of Economics. – 1970. – Vol. 84, № 3. – P. 488-500.

55. An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage SEC (2010) 1272, COM (2010) 614 final.
56. Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia. – Asian Development Bank: Oxford University Press, 2003. – 304 p.
57. Baldwin R. The case against infant-industry tariff protection / R. Baldwin // *Journal of Political Economy*. – 1969. – Vol. 77, № 3. – P. 295-305.
58. Bianchi P., Labory S. From ‘old’ industrial policy to ‘new’ industrial development policies // *International handbook on industrial policy*. Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – P. 3-27.
59. Bonabeau E. Decisions 2.0: The Power of Collective Intelligence / E. Bonabeau // *MIT Sloan Management Review*. – 2009. – Vol. 50, № 2. – P. 45-52.
60. Boschma R. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography / R. Boschma, K. Frenken // *Journal of Economic Geography*. – 2006. – № 6. – P. 273-302.
61. Brabham D.C. Crowdsourcing as a Model for Problem Solving. An Introduction and Cases / D.C. Brabham // *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technological Studies*. – Vol. 14, № 1. – P. 75-90.
62. Brandenburger A. Co-opetition: A revolution mindset that combines competition and cooperation: the game theory strategy that's changing the game of business / A. Brandenburger, B. Nalebuff. – New York: Doubleday Currency, 1996. – 290 p.
63. Buigues P.-A. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness / P.-A. Buigues, K. Sekkat. – Palgrave-McMillan, 2009. – 232 p.
64. Coase R. The problem of social costs / R. Coase // *The Journal of Law and Economics*. – 1960. – № 3(1). – P. 1-44.
65. Cohen E. Theoretical foundations of industrial policy / E. Cohen // *EIB Papers*. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 85-106.
66. Criscuolo A., Palmade V. Reform teams: How the most successful reformers organized themselves. World Bank Note Number 318, February 2008. – 4 p.

67. Dal Bó E. Regulatory capture: a review // Oxford Review of Economic Policy. – Vol. 22, № 2. – P. 203-225.
68. Dawkins R. The selfish gene / R. Dawkins. – Oxford, New York: Oxford University Press, 1976. – 224 p.
69. Doing Business 2012. Doing Business in a More Transparent World. – The World Bank and the International Finance Corporation, 2012. – 200 p.
70. Ehrenfeld J. Industrial Ecology in Practice: The Evolution of Interdependence at Kalundborg / J. Ehrenfeld, N. Gertler // Journal of Industrial Ecology. – 1997. – № 1. – P. 67-79.
71. Engel J. Global networks of clusters of innovation: Accelerating the innovation process / J. Engel, I. Del-Palacio // Business Horizons. – 2009. – Vol. 52, № 5. – P. 493-503.
72. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – European Commission, 2002, COM(2010) 2020 final. – P. 5.
73. Evenett S. Study on issues relating to a possible multilateral framework on competition policy / S. Evenett // World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, 2003, WT/WGTCP/W/228. – 167 p.
74. Food production must double by 2050 to meet demand from world's growing population. General Assembly GA/EF/3242, Sixty-fourth General Assembly Second Committee Panel Discussion (AM). – Режим доступа: <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/gaef3242.doc.htm>.
75. Foreman-Peck J. Industrial policy in Europe in the 20th century / J. Foreman-Peck // EIB Papers. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 36-62.
76. Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe. – European Commission, 2004, COM(2004) 274 final.
77. Geroski P. European industrial policy and industrial policy in Europe / P. Geroski // Oxford Review of Economic Policy. – 1989. – Vol. 5, № 2. – P. 20-36.
78. Gilardi F. Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe / Fabrizio Gilardi / Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008. – 186 p.

79. Giuliani E. Clusters, networks and economic development: an evolutionary economics perspective // *The Handbook of Evolutionary Economic Geography* / Ed. by R. Boschma and R. Martin – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2010. – P. 261-279.
80. Global value chains in a postcrisis world: a development perspective / Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, and Cornelia Staritz, editors. – The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, 2010. – 391 p.
81. Gumede W. Comparative development planning. Development Planning Division. Working Paper Series, 2009, №8, DBSA: Midrand. – 18 p.
82. Han L. Models of typical eco-industrial parks and references to China / L. Han, T. Song, L.J. Tong // *Scientia Geographica Sinica*. – 2006. – Vol. 26, № 2. – P. 237-243.
83. Haque I. Rethinking industrial policy. – UNCTAD Discussion Papers, 2007. – № 183. – 14 p.
84. Haley U. Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy / U. Haley, G. Haley. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 272 p.
85. Hassink R. Locked in decline? On the role of regional lock-ins in old industrial areas // *The Handbook of Evolutionary Economic Geography* / Ed. by R. Boschma and R. Martin – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2010. – P. 450-468.
86. Heilmann S. Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China / S. Heilmann, J. Perry. – Cambridge: Harvard University Press, 2011. – 320 pp.
87. Hodgson G. The mystery of the routine. The Darwinian destiny of an evolutionary theory of economic change / G. Hodgson // *Revue économique*. – 2003. – Vol. 54, № 2. – P. 355-384.
88. Humphrey J. Upgrading in global value chains – International Labour Organization, 2004, Working Paper № 28. – 41 pp.
89. Imbs J. Stages of diversification / J. Imbs, R. Wacziarg // *American Economic Review*. – 2003. – Vol. 93, № 1. – P. 63-86.
90. Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more

- integrated approach for industrial policy. – European Commission, 2005, COM(2005) 474 final.
91. Industrial policy in an enlarged Europe. – European Commission, 2002, COM(2002) 714 final.
 92. Innovation clusters in Europe – a statistical analysis and overview of current policy support. – DG Enterprise and Industry report, Europe INNOVA, 2006, Pro INNO Europe paper № 5. – 65 p.
 93. International handbook on industrial policy. Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – 464 p.
 94. Japan and China in the World Political Economy / S.M. Pekkanen, K.S. Tsai. – New York: Routledge, 2005. – 240 p.
 95. Johnson C., 1982. MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford University Press, Stanford. – P. 319.
 96. Kaplinsky R. The role of standards in global value chains and their impact on economic and social upgrading / R. Kaplinsky. – World Bank, 2010. – 18 p.
 97. Krugman P. Increasing returns and economic geography / P. Krugman // Journal of Political Economy. – 1991. – Vol. 99, № 3. – P. 483-499.
 98. Lynn R. Race differences in intelligence: an evolutionary analysis / R. Lynn. – Washington Summit Publishers Augusta, GA, A National Policy Institute Book, 2006. – 205 p.
 99. Malerba F. Innovation and the dynamics and evolution of industries: Progress and challenges / F. Malerba // International Journal of Industrial Organization. – 2007. – № 25. – P. 675-699.
 100. Malmberg A. An evolutionary approach to localized learning and spatial clustering / A. Malmberg, P. Maskell // The Handbook of Evolutionary Economic Geography / Ed. by R. Boschma and R. Martin – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2010. – P. 391-405.
 101. Martin R. Path dependence and regional economic evolution / R. Martin, P. Sunley // Journal of Economic Geography. – 2006. – Vol. 6, № 4. – P. 395-437.

102. Menzel M.-P. Cluster life cycles – dimensions and rationales of cluster development / M.-P. Menzel, D. Fornahl. – Jena Economic Research Papers, 2007. – № 76. – 45 p.
103. Msangi S. Feeding the Future's Changing Diets. Implications for Agriculture Markets, Nutrition, and Policy / S. Msangi, M. Rosegrant / 2020 Conference: Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health. – New Delhi, India, 2011. – 12 p.
104. National Innovation Systems. – OECD, Committee for Scientific and Technological Policy, 1997. – 48 p.
105. National innovation systems: a comparative analysis / Ed. by R. Nelson. – New York Oxford: Oxford University Press, 1993. – 525 p.
106. National Integrity System: Ukraine 2011. – TORO Creative Union, 2011. – 204 p.
107. Nauwelaers C. Path-dependency and the role of institutions in cluster policy generation / C. Nauwelaers // Cluster Policies – Cluster Development? Ed. by E. Mariussen. – Stockholm, Nordregio Report 2001. – № 2. – P. 93-107.
108. Navarro L. Industrial policy in the economic literature. Recent theoretical developments and implications for EU policy / L. Navarro. – European Commission, Enterprise Directorate-General, 2003, Enterprise Papers № 12. – 21 p.
109. OECD's Current Tax Agenda. – OECD: Centre for Tax Policy and Administration, 2011. – 123 p.
110. OECD. Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World: OECD Publishing, 2013. – 249 p.
111. Pack H. Industrial Policy: Growth Elixir or Poison? / H. Pack // The World Bank Research Observer, 2000. – Vol. 15, № 1. – P. 47-67.
112. Pack H. The case for industrial policy: a critical survey / H. Pack, K. Saggi. – World Bank Research Working Paper, 2006. – № 3839. – 51 p.
113. Paying Taxes 2012. The global picture. – PwC and The World Bank/IFC, 2012. – 127 p.
114. Pelkmans J. European industrial policy / J. Pelkmans // International handbook on industrial policy. Ed. by P. Bianchi and

- S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – P. 45-78.
115. Posner R. Theories of economic regulation / R. Posner // *Bell Journal of Economics*. – 1974. – Vol. 5, № 2. – P. 335-358.
 116. Radošević S. Policies for Promoting Technological Catch Up: Towards a Post-Washington Approach / S. Radošević // *International Journal of Institutions and Economics*. – 2009. – Vol. 1, № 1. – P. 22-51.
 117. Ralf Brand R., Gaffikin F. Collaborative Planning In An Uncollaborative World // *Planning Theory*. – 2007. – Vol. 6, № 3. – P. 282-313.
 118. Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness Commission Staff Working Document. – Brussels, 2005, SEC(2005) 800. – 20 p.
 119. Report to the President on ensuring American leadership in advanced manufacturing. – Washington, D.C.: Executive Office of the President. President's Council of Advisors on Science and Technology, 2011.
 120. Riess A. Industrial policy: a tale of innovators, champions, and B52s / A. Riess, T. Väilä // *EIB Papers*. – 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 10-34.
 121. Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century / D. Rodrik. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers, № 4767. – 56 p.
 122. Rodrik D. Normalizing industrial policy / D. Rodrik. – The World Bank, Commission on Growth and Development, 2008, Working paper, № 3. – 36 p.
 123. Rosser J.B. Comparative Economics In a Transforming World Economy / J.B. Rosser, M.V. Rosser. – Cambridge: MIT, 2004. – 630 p.
 124. Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF(2009)9. – 250 p.
 125. Sager T. Responsibilities of theorists: The case of communicative planning theory // *Progress in Planning*. – Vol. 72. – P. 1-51.

126. Schwartz G. Government subsidies / G. Schwartz, B. Clements // Journal of Economic Surveys. – 1999. – Vol. 13, № 2. – P. 119-147.
127. Shapiro M. The problems of independent agencies in the United States and the European Union / Martin Shapiro // Journal of European Public Policy. – 1997. – Vol. 4, № 2. – P. 276-277.
128. Simon H. Altruism and economics / H. Simon // The American Economic Review. – 1993. – Vol. 83, № 2. – P. 156-161.
129. Singh A. Competition and competition policy in emerging markets: International and development dimensions / A. Singh. – United Nations, G-24 Discussion Paper Series, Paper № 18. – 26 p.
130. Soete L. From industrial to innovation policy / L. Soete // Journal of Industry, Competition and Trade. – 2007. – № 7. – P. 273-284.
131. Steel Statistical Yearbook 2010. – Worldsteel Committee on Economic Studies, Brussels, 2010. – 120 p.
132. Stoelhorst J.W. The Explanatory Logic and Ontological Commitments of Generalized Darwinism / J.W. Stoelhorst // Journal of Economic Methodology. – 2008. – Vol. 15, № 4. – P. 343-363.
133. Sydor A. The Evolution of Global Value Chains / A. Sydor // Canada's State of Trade: Trade and Investment Update 2011. – Foreign Affairs and International Trade Canada, 2011. – P. 85-101.
134. Tassey G. Rationales and mechanisms for revitalizing US manufacturing R&D strategies / G. Tassey // The Journal of Technology Transfer. – 2010. – Vol. 35, № 3. – P. 283-333.
135. Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg: Publications Office of the European Union. – 2010. – 430 p.
136. Tayyari F. The genetic basis of intelligence / F. Tayyari // The Science Creative Quarterly, August 2004 // <http://www.scq.ubc.ca/the-genetic-basis-of-intelligence/>.
137. The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: Main statistical results and lessons learned. – Commission of the European Communities

- Commission Staff Working Document. – Brussels, 2008, SEC(2008)2637.
138. Trippel M. How to turn the fate of old industrial areas: a comparison of cluster-based renewal processes in Styria and the Saarland / M. Trippel, A. Otto // *Environment and Planning A*. – 2009. – Vol. 41, № 5. – P. 1217-1233.
 139. Vålilä T. No policy is an island – on the interaction between industrial and other policies / T. Vålilä // *EIB Papers*. – 2006. – Vol. 11, № 2. – P. 8-33.
 140. Vishnevsky V. Scenarios of the old industrial regions' development: selecting the methodology / V. Vishnevsky, I. Aleksandrov, A. Polovyan // *Environment, Development and Sustainability*. – 2011. – Vol. 13, № 1. – P. 65-78.
 141. Wassily Leontief and Input-Output Economics / E. Dietzenbacher, M. Lahr. – Cambridge: Cambridge University Press, 2004. – 396 p.
 142. Wilson D.S. Rethinking the theoretical foundation of sociobiology / D.S. Wilson, E.O. Wilson // *The Quarterly Review of Biology*. – 2007. – Vol. 82, № 4. – P. 327-348.
 143. Witt U. Evolutionary Economics / U. Witt. – Max Planck Institute of Economics, The Papers on Economics and Evolution, 2006, № 0605. – 16 p.
 144. World Development Indicators & Global Development Finance. – The World Bank, 2011.
 145. Zadeh L. Fuzzy sets / L. Zadeh // *Information and Control*. – 1965. – № 8. – P. 338-353.

Наукове видання

*Вишневський Валентин Павлович,
Амоша Олександр Іванович,
Збаразська Лариса Олександрівна,
Охтеня Олексій Олександрович,
Череватський Данило Юрійович*

**ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА І УПРАВЛІННЯ
РОЗВИТКОМ ПРОМИСЛОВОСТІ В УМОВАХ
СИСТЕМНИХ ДИСБАЛАНСІВ:
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ**

Монографія

Російською мовою

Оригінал-макет підготовлено у відділі КІНД ІЕП НАН України

Літературний редактор *Г.Д. Бутенко*

Комп'ютерна верстка *Т.М. Синельнікова*

Підп. до друку 21.06.2013. Формат 60 x 84/16. Папір друк. № 3.
Офс. друк. Ум. друк. арк. 10,5. Обл.-вид. арк. 11,3. Тираж 350 прим.
Замовлення № 1312.
Друк різнографічний. ІЕП НАН України.
83048, Донецьк, Університетська, 77.