

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УДК 338.22.01:338.45.01

В. В И Ш Н Е В С К И Й,
член-корреспондент НАН Украины

ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ *

Розглянуто теоретичні основи промислової політики з позицій неокласичної, інституціональної та еволюційної економічних теорій. Обґрунтовано доцільність переходу в Україні до матричної політики європейського типу, що поєднує як вертикальні (орієнтовані на селективну підтримку галузей), так і горизонтальні (орієнтовані на інновації) дії, спрямовані не на усунення провалів ринку, а на усунення провалів правил і провалів пристосованості.

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 выполнению⁵³), которые способствуют или препятствуют успеху такой политики, и трансакционных издержек, сопровождающих взаимоотношения экономических субъектов. Поэтому, например, различия в продуктивности экономик близко расположенных стран (Южной и Северной Кореи, бывших Западной и Восточной Германии и др.), непостижимые с позиций неоклассики, могут быть легко объяснены различиями в эффективности институтов⁵⁴.

Такое большое значение, придаваемое правилам, обусловлено исходными предпосылками институциональной теории, согласно которым экономические субъекты, действующие в собственных интересах, не являются полностью информированными и рациональными, а “способны только к приблизительной и ограниченной рациональности”⁵⁵. А что им можно и что нельзя 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, тем самым снижая трансакционные издержки, то есть по причине, которую можно назвать “*провалы 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 стоимости⁵⁶.

* Окончание статьи. Начало – в № 2 журнала.

⁵³ См.: Д е м е н т ь е в В. Что мы исследуем, когда исследуем институты? “Terra Economicus” Т. 7, № 1, 2009, с. 27–28.

⁵⁴ См.: Д а й м о н Д. Ж. Ружья, микробы и сталь: история человеческих обществ. М., АСТ : АСТ МОСКВА, 2010, с. 560.

⁵⁵ См.: S i m o n Н. Altruism and economics. “The American Economic Review” Vol. 83, № 2, 1993, p. 156.

⁵⁶ Этот перечень сфер применения институциональной теории (как и перечень сфер применения эволюционной теории) не является исчерпывающим.

Промышленные инновации. Современная экономическая теория отошла от понимания инноваций как механического процесса, в котором большие финансовые вложения автоматически обеспечивают большую отдачу (ведь обычно считалось, что увеличение затрат на НИОКР приводит к росту инноваций), в направлении органичного социокультурного процесса, в котором ключевую роль играют нематериальные факторы, способности экономических субъектов к обучению и кооперативному поведению⁵⁷. Теперь предпосылкой их успешных действий в сфере инноваций, выполняющих ключевую роль в деле обеспечения конкурентоспособности промышленности, считается особый социальный порядок, основанный на “длинных правилах” взаимодействия, создающих предпосылки для долгосрочного хозяйственного планирования⁵⁸, и на сотрудничестве, а не только соперничестве экономических субъектов, — то, что получило название “co-opetition”⁵⁹. В современных условиях “инновации в отраслях промышленности — это результат взаимодействия различных акторов (фирм, университетов, общественных агентств, финансовых организаций), которые имеют партнерские формальные и неформальные взаимоотношения”⁶⁰. И в таких инновационных сферах бизнеса, как фармацевтика и биотехнологии, сотрудничество больших, малых и новых фирм является всепроникающим (pervasive)⁶¹.

Обычно приводимое основание для вмешательства государства в процессы таких взаимоотношений заключается в том, что “рынки предоставляют недостаточные стимулы фирмам, чтобы сотрудничать”⁶². Однако в данном случае объяснения в неоклассических терминах рынков, рыночных провалов и экономики благосостояния на основе анализа взаимодействия независимых эгоистичных индивидов недостаточно. Институциональная теория исходит из того, что индивиды “формируют свои предпочтения не в изоляции от других людей, а в ответ на общественные события и широко распространяемую информацию”⁶³. Кроме того, в организациях их выбор ограничен рутинными. Причем в отдельных организациях это разные рутины, подчиненные разным целям, далеко не всегда коммерческим. Очевидно, что объяснение неудач (или успехов) сотрудничества таких несхожих организаций выходит за рамки сферы применения неоклассической теории. Причина этих неудач — уже не провалы рынков, а упомянутые провалы правил (в частности, их краткосрочный и непартнерский характер). А поддержку “длинных правил” партнерских взаимоотношений разноплановых организаций (взамен “коротких” и непартнерских) может взять на себя заинтересованное в экономическом росте государство — опять-таки с учетом возможных ошибок правительства, коррупции и т. д. “Роль государства состоит, следовательно, в том, чтобы выступать в качестве гаранта кооперативного поведения для каждого из партнеров. К примеру, в Японии Мини-

⁵⁷ См.: Nauwelaers C. Path-dependency and the role of institutions in cluster policy generation. In: Cluster Policies — Cluster Development? Stockholm, “Nordregio Report” № 2, 2001, p. 95.

⁵⁸ См.: Вишневецкий В., Дементьев В. Инновации, институты и эволюция. “Вопросы экономики” № 9, 2010, с. 41–62.

⁵⁹ См.: 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.

⁶⁰ См.: Malerba F. Innovation and the dynamics and evolution of industries: Progress and challenges. “International Journal of Industrial Organization” № 25, 2007, p. 677.

⁶¹ См.: там же, p. 685.

⁶² См.: Cohen E. Указ. труд, p. 93.

⁶³ См.: Simon H. Указ. труд, p. 160.

стерство международной торговли и промышленности сводит вместе в проектах различные виды бизнеса и гарантирует, что каждый партнер действует честно”⁶⁴.

Отраслевая диверсификация (sectoral diversification) в промышленности, приводящая к структурным изменениям и способствующая росту экономики и общественного благосостояния⁶⁵, предполагает освоение производства товаров, не традиционных для данной страны или региона. Обычно это не требует радикальных инноваций, основанных на НИОКР⁶⁶, а может достигаться за счет адаптации уже известных в мире товаров и технологий их изготовления к местным условиям — то, что называется “самооткрытие” (self-discovery). Как и в случае с инновациями, коммерческие организации не могут самостоятельно решить проблемы такой адаптации в связи с проблемами информации и провалами координации⁶⁷. Выход состоит в мерах институционального характера, предусматривающих формирование правил и организацию на их основе процесса государственно-частного сотрудничества — через совместные исследования и поиск консенсуса относительно того, где именно возникают информационные и координационные экстерналии, какими в этой связи могут быть цели промышленной политики в таком контексте, и как их следует достигать. “Правильная модель промышленной политики, — отмечает Д. Родрик, — заключается не в применении автономным правительством налогов Пигу или субсидий, а в стратегическом сотрудничестве 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”⁶⁸. При этом обычные дискуссии об инструментах, затратах и результатах правительственного вмешательства в экономику промышленности не имеют принципиального значения. Гораздо важнее “иметь в наличии процесс, помогающий выявить сферы желательных интервенций. Правительства, понимающие это, будут постоянно находиться в поиске путей, которыми они могут способствовать структурным изменениям и сотрудничеству с частным сектором. Таким образом, промышленная политика является больше состоянием ума, нежели чем-либо другим”⁶⁹.

⁶⁴ См.: С o h e n Е. Указ. труд, р. 92. В связи с выходом за рамки неоклассической проблематики объяснение целесообразности сотрудничества экономических субъектов можно найти в эволюционных идеях отбора и приспособленности (fitness) (см.: S i m o n Н. Указ. труд, р. 156) — в частности, в социобиологической теории многоуровневого (индивидуального и группового) отбора, согласно которой групповой отбор благоприятен для кооперативных субпопуляций субъектов (см.: W i l s o n D. S., W i l s o n E. O. Rethinking the theoretical foundation of sociobiology. “The Quarterly Review of Biology” Vol. 82, № 4, 2007, p. 327–348).

⁶⁵ Доказательство связи отраслевой диверсификации с экономическим ростом и общественным благосостоянием приведено в статье: I m b s J., W a c z i a r g R. Stages of diversification. “American Economic Review” Vol. 93, № 1, 2003, 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.: т а м ж е, р. 63).

⁶⁶ Многие предприятия в странах, относящихся к числу новых индустриальных (Южная Корея, Сингапур, Гонконг, Китай), существенно сократили технологическое отставание от мировых лидеров посредством “инноваций позади лидеров” (behind-the-frontier innovation) — 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).

⁶⁷ См.: R o d r i k D. Industrial policy for the twenty-first century, p. 9–14.

⁶⁸ См.: т а м ж е, р. 3.

⁶⁹ См.: т а м ж е, р. 38.

Глобальные цепочки формирования стоимости. Процессы глобализации и либерализации международной торговли привели к изменению ситуации в мировой экономике. Теперь, отмечают специалисты Азиатского банка развития⁷⁰, объяснение того, где и как промышленные товары произведены, не является простой задачей – их проектирование, изготовление, распределение и обслуживание разделены на элементы, разбросанные по всему миру. Речь идет о системе международных производственно-распределительных отношений, получивших название “глобальные цепочки формирования стоимости” (global value chains – GVCs), в которых обычно более трудоемкие этапы процесса перенесены на территорию развивающихся стран⁷¹. GVCs, являющиеся в настоящее время “ключевыми и устойчивыми структурными особенностями мировой экономики”⁷², 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”⁷³. А с другой стороны, чтобы успешно экспортировать, уже недостаточно эффективно производить конкурентоспособную продукцию: “Поставщики трудоемких товаров из развивающейся страны должны теперь не только преодолеть традиционные торговые барьеры, остающиеся высокими для некоторых статей экспорта из развивающихся стран, но еще и стать частью определенной торговой сети для того, чтобы экспорт состоялся”⁷⁴.

Для успешного преодоления этих новых барьеров требуется особая промышленная политика. Она заключается в том, что государство должно 1) помогать 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, через организацию коллективных действий по созданию инфраструктуры, необходимой для выполнения логистических требований, и др.⁷⁵; 2) способствовать 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, по контролю за соблюдением правил конкуренции со стороны крупных ТНК, за их политикой слияний и поглощений и др.⁷⁶.

⁷⁰ См.: Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia, p. 211.

⁷¹ См.: Cattaneo O., Gereffi G. and Staritz C. Global value chains in a postcrisis world: a development perspective. The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, 2010, p. xv.

⁷² См.: там же, p. 6.

⁷³ См.: Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia, p. 237.

⁷⁴ См.: Haque I. Rethinking industrial policy. “UNCTAD Discussion Papers” № 183, 2007, p. 9.

⁷⁵ См.: Humphrey J. Upgrading in global value chains. International Labour Organization. “Working Paper” № 28, 2004, 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.

⁷⁶ См.: Haque I. Указ. труд, p. 10; Humphrey J. Указ. труд, p. 28; Kaplinsky R. Указ. труд, p. 15–16.

Характеризуя институциональные основания промышленной политики в целом, важно отметить, что институты (если их рассматривать как фактор производства) относятся к немобильным факторам. Поэтому любая страна может скопировать производственные процессы, импортировать оборудование, привлечь из-за границы квалифицированный персонал, но не может позаимствовать успешные институты⁷⁷. 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”⁷⁸. Но такая постановка вопроса уже затрагивает проблему генезиса самих институтов, исследование которой требует обращения к использованию иной – эволюционной – парадигмы.

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”⁷⁹. Так что в определенных условиях “для индивида может оказаться более выгодным содействовать воспроизводству родственных индивидов даже ценой собственной жизни, действуя таким образом саможертвенно на благо других”⁸⁰. 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 дает доступ ко всем доступным ресурсам, естественный отбор благоприятствовал тенденциям борьбы за повышение социального статуса”⁸¹.

Институты, о которых шла речь, тоже рассматриваются как имеющие эпигенетический характер⁸². Они, как и всякие культурно-поведенческие надстройки, основаны на биологическом базисе – в том смысле, что формируются живыми существами, которые выступают носителями генетической информации и руководствуются (в том числе) инстинктами – врожденными 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”⁸³.

⁷⁷ См.: Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia, p. 227.

⁷⁸ См.: Д а й м о н Д ж. Указ. труд, с. 561.

⁷⁹ Р ь ю з М., У и л с о н Э. Дарвинизм и этика. “Вопросы философии” № 1, 1987, с. 97.

⁸⁰ Т а м ж е.

⁸¹ П а л м е р Д ж., П а л м е р Л. Эволюционная психология. Секреты поведения Homo sapiens. СПб., “Прайм-Еврознак”, 2003, с. 132.

⁸² См.: С м и р н о в Н., Т о л с т о в А. Философский вклад дарвинизма: натуралистическая версия Майкла Рьюза. “Вопросы философии” № 1, 1987, с. 119–120.

⁸³ См.: W i t t U. Evolutionary Economics. Max Planck Institute of Economics. “The Papers on Economics and Evolution” № 0605, 2006, p. 13.

Используя заимствованные из биологии идеи⁸⁴ (понятия единиц эволюции, процессов изменчивости, отбора и наследственности⁸⁵), эволюционная теория исследует изменения во времени и пространстве экономических систем, но изменения не любые, а только те, при которых сложные открытые системы приспосабливаются к окружающей их среде, разнообразие развивается из общих истоков и со временем накапливается новый дизайн⁸⁶. Принимая во внимание такую область применения рассматриваемой теории, эволюционные основания промышленной политики можно найти в сфере национальных инновационных систем (НИС) и промышленных кластеров.

НИС – это целостные сети организаций и институтов, взаимодействием которых определяются особенности инновационного развития отдельных стран. Концепция НИС основана на идее “технонационализма”⁸⁷. Имеется в виду, что в каждом государстве инновационная эффективность обуславливается национальной спецификой способов взаимодействия экономических агентов, обладающих разными типами знаний и умений (предприятий, исследовательских институтов, университетов и др.), в системе создания и использования инноваций⁸⁸. 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, все еще остается предметом разногласий между современными энвайронменталистами и генетиками⁸⁹, и пока шансы сторон составляют приблизительно 50 на 50⁹⁰. 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 инноваций характерных особенностей страны. Концепции национальной иннова-

⁸⁴ 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 обобщенный дарвинизм (Generalized Darwinism) не способен охватить важные особенности культурного развития, а поэтому является не более чем аналогией, которая может вводить в заблуждение (см.: St o e l h o r s t J. W. The Explanatory Logic and Ontological Commitments of Generalized Darwinism. “Journal of Economic Methodology” Vol. 15, № 4, 2008, p. 343).

⁸⁵ См.: St o e l h o r s t J. W. Указ. труд, p. 345.

⁸⁶ См.: т а м ж е, p. 358.

⁸⁷ См.: National innovation systems: a comparative analysis. New York, Oxford, Oxford University Press, 1993, 525 p.

⁸⁸ См.: National Innovation Systems. OECD, Committee for Scientific and Technological Policy, 1997, p. 9.

⁸⁹ С одной стороны, имеются неоспоримые аргументы в пользу социальной обусловленности интеллекта: “Растущий ребенок 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 тоже играют важную роль, и “позиция энвайронменталистов, согласно которой народы, разделенные в течение приблизительно 100000 лет географическими барьерами в разных частях мира, превратившиеся в десять разных рас с явно выраженными генетическими отличиями в морфологии, группах крови и процентом генетических заболеваний, все еще имеют идентичные геноотипы для интеллекта, так невероятно, что те, кто ее занимает, должны либо полностью игнорировать основные принципы эволюционной биологии, либо иметь тайные политические планы по отрицанию значения расы” (см.: L y n n R. Race differences in intelligence: an evolutionary analysis. Washington Summit Publishers Augusta, GA, “A National Policy Institute Book”, 2006, p. 159–160).

⁹⁰ См.: T a y a r i F. The genetic basis of intelligence. “The Science Creative Quarterly”, August 2004 (<http://www.scq.ubc.ca/the-genetic-basis-of-intelligence>).

ционной системы и технологической траектории выдвигают на первый план специфические институциональные характеристики разных стран и уникальность истории каждой страны. ...С точки зрения национальной специфики и институционального динамизма, промышленная политика получает новую легитимность”⁹¹.

Специалисты ОЭСР видят основание для государственного вмешательства в контексте НИС не в обычных провалах рынка (market failures), а в системных провалах (systematic failures) – таких, как недостаточное взаимодействие между субъектами в системе, несоответствие между фундаментальными исследованиями в общественном секторе и прикладными в промышленности, сбои в работе институтов трансфера технологий, недостаточные способности предприятий получать и осваивать информацию⁹². Соответственно, предлагаемые этими специалистами меры политики предусматривают развитие сетей деловых контактов (networking) и инновационного потенциала предприятий⁹³.

Между тем в части НИС такое обоснование представляется не вполне корректным: понятия системы и системных провалов являются нейтральными по отношению к национальной специфике (обусловленной в том числе этнической, исторической и культурной общностью людей), тогда как она имеет ключевое значение для концепции НИС. Системные провалы НИС характеризуются, во-первых, зависимостью этих систем от особенностей предшествующего развития (path dependence) и, во-вторых, сложившейся в результате этого процесса национальной спецификой страны, характеризующейся уникальным комплексом генно-культурных факторов. Поэтому в данном контексте корректнее использовать эволюционную терминологию, принимающую во внимание указанные аспекты, и определить недостатки НИС как *провалы приспособленности* (fitness failures). Естественные процессы изменчивости, отбора и наследственности могут приводить к закреплению и распространению организационных рутин⁹⁴, не соответствующих национальной специфике данной страны и препятствующих инновационному развитию ее промышленности⁹⁵. Поэтому от правительства (с учетом ограничений на его возможные провалы) требуется организация процесса целенаправленного национально ориентированного культивирования организационных рутин, определяющих способности участников инновационного процесса взаимодействовать в сетевых контактах, находить и распознавать релевантную информацию и технологии и т. п. В свою очередь, критерием успешности такого культивирования служит не текущая экономическая эффективность с учетом (институционализм) или без учета (неоклассика) трансакционных издержек, а способность экономических субъектов к выживанию и воспроизводству, оцениваемая через показатели развития (например, через индикаторы жизненного цикла технологии, технологических пределов и разрывов⁹⁶).

Промышленные кластеры можно определить как пространственные агломерации производителей, объединенных сетями интенсивных и разносторон-

⁹¹ См.: С o h e n Е. Указ. труд, р. 89.

⁹² См.: National Innovation Systems, р. 41.

⁹³ См.: т а м ж е, р. 41–42.

⁹⁴ В эволюционной экономической теории единицами наследственности на уровне организаций обычно считаются рутины (см.: Н o d g s o n G. The mystery of the routine. The Darwinian destiny of an evolutionary theory of economic change. “Revue economique” Vol. 54, № 2, 2003, р. 355–384).

⁹⁵ Характерным примером в этом отношении служит Украина (см.: В и ш н е в с к и й В., Д е м е н т ь е в В. Указ. труд, с. 41–62).

⁹⁶ См.: Ф о с т е р Р. Обновление производства: атакующие выигрывают. М., “Прогресс”, 1987, 272 с.

них взаимосвязей⁹⁷. Понятие промышленного кластера отличается от понятия обычной промышленной агломерации тем, что, помимо пространственной концентрации предприятий, кластер предполагает функциональные связи между его участниками и комплиментарные компетенции⁹⁸.

Как и многие социально-экономические явления, кластеры меняются во времени и пространстве: они могут расти и развиваться (как и деградировать), нередко (но не всегда) синхронно с жизненным циклом доминирующей отрасли промышленности⁹⁹. 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)”¹⁰⁰.

Как правило, восходящую динамику эволюции кластеров связывают с развитием сетевых отношений и инновационным поведением, когда промышленные предприятия становятся частью инновационных кластеров (clusters of innovation) – пространственных скоплений организаций, взаимосвязанных в инновационном процессе, – производителей, поставщиков, провайдеров услуг, университетов, торговых организаций и др.¹⁰¹. Сегодня особое значение таких кластеров определяется, во-первых, тем, что в условиях глобализации бизнес получает лучшие возможности выбрать наиболее подходящие территории для приложения своих усилий. “Чем больше рынки глобализируются, тем больше вероятность того, что ресурсы будут перетекать в более привлекательные регионы, укрепляя тем самым роль кластеров и влияя на региональную специализацию”¹⁰². Результат таких процессов заключается в том, что, например, в Европе до 40% занятых работают на предприятиях, входящих в кластеры¹⁰³. И во-вторых, тем, что традиционная линейная модель инноваций (в виде последовательного процесса “фундаментальные исследования – прикладные исследования – НИОКР – новые технологии и продукты”) постепенно утрачивает свое значение. При этом все актуальнее становится пространственная модель “обучающегося региона” (learning region)¹⁰⁴, где инновации требуют параллельного развития способностей к обучению и формированию стратегического инновационного поведения разнообразных и взаимодополняемых экономических субъектов, которые выигрывают “от географической близости, способствующей потокам неявных знаний и незапланированным взаимодействиям, которые являются критически важными элементами инновационного процесса”¹⁰⁵. Государственная политика по отношению к промышленным кластерам, вступающим на траекторию восходящей динамики, предусматривает меры “по сосредоточению зачастую тематически рассеянных компаний на особых точках. Эти фокаль-

⁹⁷ См.: Giuliani E. Clusters, networks and economic development: an evolutionary economics perspective. In: “The Handbook of Evolutionary Economic Geography”. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, “Edward Elgar Publishing”, 2010, p. 263.

⁹⁸ См.: Malmberg A., Maskell P. An evolutionary approach to localized learning and spatial clustering. In: “The Handbook of Evolutionary Economic Geography”. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, “Edward Elgar Publishing”, 2010, p. 399.

⁹⁹ См.: там же.

¹⁰⁰ См.: Martin R., Sunley P. Path dependence and regional economic evolution. “Papers in Evolutionary Economic Geography” № 06.06, 2006, p. 11.

¹⁰¹ См.: Engel J., Del-Palacio I. Global networks of clusters of innovation: Accelerating the innovation process. “Business Horizons” Vol. 52, № 5, 2009, p. 493.

¹⁰² См.: Innovation clusters in Europe – a statistical analysis and overview of current policy support. DG Enterprise and Industry report, Europe INNOVA. “Pro INNO Europe paper” № 5, 2006, p. 8.

¹⁰³ См.: там же, p. 9.

¹⁰⁴ См.: Nauwelaers C. Указ. труд, p. 94.

¹⁰⁵ См.: Innovation clusters in Europe – a statistical analysis and overview of current policy support, p. 7.

ные точки генерируют первые совместные действия в пределах кластера и позволяют ему войти в фазу роста”¹⁰⁶.

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, высокоспециализированная инфраструктура, тесные отношения между предприятиями и сильная поддержка региональных институтов, превращаются в барьеры на пути инноваций”¹⁰⁷. Эту ситуацию тоже можно характеризовать как провалы приспособленности, но только уже с акцентом не на национальные (как в ситуации с НИС), а на территориальные аспекты проблемы. Важной причиной такой замкнутости старопромышленных регионов выступают организационные рутинные самоподдерживающихся 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 поступлений¹⁰⁸. Чтобы избежать продолжения неблагоприятных тенденций, приводящих к стагнации или упадку, и перейти на иную траекторию развития, вовлеченную в обновление, требуется культивирование (с учетом территориального контекста) организационных рутин, формирующих способности таких коалиций к активизации инновационно ориентированной адаптации старопромышленных кластеров, к созданию новых кластеров в укоренившихся отраслях промышленности и к развитию наукоемких видов деятельности¹⁰⁹. Результативность таких действий, опять-таки, не сводится к показателям текущей эффективности, а требует применения долгосрочных индикаторов роста (например, критерия сбалансированного развития)¹¹⁰.

Выводы

“Кембридж – премьер-министр Великобритании Гордон Браун продвигает ее в качестве средства создания рабочих мест для высококвалифицированных специалистов. Президент Франции Николя Саркози говорит о ее использовании для сохранения рабочих мест в промышленности Франции. Главный экономист Всемирного банка Джастин Лин открыто поддерживает ее как способ ускорения структурных преобразований в развивающихся странах. МакКинси советует правительствам, как все это сделать правильно. ...Промышленная политика вернулась”¹¹¹.

Такое высказывание Д. Родрика, профессора Гарвардского университета (США), свидетельствует об определенном сдвиге в отношении к промышленной политике, который, в свою очередь, можно рассматривать как часть более широкого процесса поиска новых подходов к общественным действиям и обосновывающих их исследовательских программ, способных лучше ответить на вызовы совре-

¹⁰⁶ См.: M e n z e l M. - P., F o r n a h l D. Cluster life cycles – dimensions and rationales of cluster development. “Jena Economic Research Papers” № 76, 2007, p. 36.

¹⁰⁷ См.: H a s s i n k R. Locked in decline? On the role of regional lock-ins in old industrial areas. In: “The Handbook of Evolutionary Economic Geography”. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, “Edward Elgar Publishing”, 2010, p. 450.

¹⁰⁸ См.: т а м ж е, p. 452.

¹⁰⁹ См.: T r i p l M., O t t o A. 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” Vol. 41, № 5, 2009, p. 1217–1233.

¹¹⁰ См.: V i s h n e v s k y V., A l e k s a n d r o v I., P o l o v y a n A. Scenarios of the old industrial regions’ development: selecting the methodology. “Environment, Development and Sustainability” Vol. 13, № 1, 2011, p. 65–78.

¹¹¹ См.: R o d r i k D. The return of industrial policy (<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English>).

менности. При этом конкурентами традиционной неоклассической теории все чаще становятся не только уже широко признанный институционализм, но и эволюционная экономическая теория, быстро расширяющая сферу своего влияния.

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

Промышленная политика в свете неоклассической, институциональной и эволюционной экономических теорий

Экономические теории	Характеристики				
	поведение экономических субъектов	основания для промышленной политики	ограничения для промышленной политики	объекты промышленной политики	критерии результативности промышленной политики
Неоклассическая	рациональное	провалы рынка	провалы государства	неполная ин-формация; не-конкурентные рынки; экстерналии	сопоставление затрат и результатов
Институциональная	определяется институтами	провалы правил	провалы государства	инновации; от-раслевая дивер-сификация; гло-бальные цепоч-ки формирова-ния стоимости	сопоставление затрат и результатов с учетом транзакционных издержек
Эволюционная	определяется стремлением к передаче генов	провалы приспособ-ленности	провалы государства	НИС; промыш-ленные кластеры	сопоставление показателей развития

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

Экономическая неоклассика ограничена сферой рационального поведения экономических субъектов ¹¹². Нетрудно заметить, что такой тип поведения имеет больше возможностей для проявления в условиях развитых стран с давно устоявшимися правилами и развитыми рынками и менее актуален для бывших советских республик (в том числе Украины). Институциональная теория, исходящая из предпосылки о человеческом поведении, направляемом институтами, имеет в нашем государстве более широкую сферу применения. Сейчас здесь фактически преобладает институт недоверия ¹¹³, имеющий следствиями в том числе высокие транзакционные издержки и искаженные товарные цены. Поэтому в данном случае переход на доверительные “длинные правила” взаимодействия экономических субъектов не просто желателен, а необходим. Не менее актуальна для Украины и эволюционная теория, принимающая во внимание не зависящую от воли человека “эгоистичность генов” ¹¹⁴ и сфокусированная на культивировании новых, более аде-

¹¹² “Допущение рациональности не является ошибочным, но его принятие с самого начала закрывает возможность более глубокого понимания процесса принятия решений в ситуации противостояния неопределенности сложного мира, созданного нами” (Н о р т Д. Понимание процесса экономических изменений. М., 2010, с. 19–20).

¹¹³ 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.: <http://www.interfax.com.ua/rus/main/75672>).

¹¹⁴ См.: D a w k i n s R. The selfish gene. New York, Oxford, Oxford University Press, 1976, 224 p.

кватных местным условиям, институтов, учитывающих исторические и пространственные особенности процесса генно-культурной коэволюции.

Указанные обстоятельства позволяют сделать несколько выводов.

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

2. В Украине следует перейти от привычной селективной поддержки отдельных отраслей промышленности к матричной политике европейского типа. Она сочетает как вертикальные (ориентированные на селективную поддержку отраслей), так и горизонтальные (ориентированные на инновации) действия, направленные не на устранение провалов рынка (неоклассическая теория), а на устранение провалов правил (институциональная теория) и провалов приспособленности (эволюционная теория). Украинская “зацикленность” на определении приоритетных отраслей – это ущербная практика “отбора победителей” (picking winners). Это не значит, что приоритеты в принципе не нужны. Это значит, что в данном случае они – не главная проблема.

3. Основания для промышленной политики могут быть разными, но им всегда 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 издержки, нельзя рассчитывать на позитивные результаты. 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”¹¹⁵.

4. Таким образом, необходим переход от неоклассического набора инструментов (налогов, субсидий, государственных закупок и др.), применяемых правительством к промышленности как к 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 обстоятельств Украины на данном этапе ее развития. Ключевой момент такого взаимодействия – уменьшение вероятности провалов государства за счет процедурных ограничений доступного ему круга действий только теми действиями, в отношении которых достигнут публичный консенсус с представителями промышленности¹¹⁶.

Реализовать все это на практике будет очень непросто, в том числе по причине проблем с коррупцией¹¹⁷. Иначе говоря, надеяться на очередное украинское “промышленное чудо” в ближайшее время не приходится. Но продолжать соответствующую работу нужно, и главное сегодня – не ошибиться в генеральном направлении развития и в общих принципах современной промышленной политики.

Статья поступила в редакцию 20 сентября 2011 г.

¹¹⁵ См.: *V u i g u e s P. - A., S e k k a t K.* Указ. труд, р. 82.

¹¹⁶ Рекомендации по организации такого взаимодействия можно найти, например: *R o d r i k D.* *Industrial policy for the twenty-first century.*

¹¹⁷ См.: *Б а р с у к о в а С. Ю.* Теневые правила взаимоотношений политиков и предпринимателей. “Журнал институциональных исследований” Т. 3, № 3, 2011, с. 40–56.