
НАУЧНЫЕ ДИСКУССИИ

УДК 330.341.1

Е. Б. САЛИХОВА,
доктор экономических наук,
ведущий научный сотрудник отдела инновационной политики,
экономики и организации высоких технологий
ГУ «Институт экономики и прогнозирования НАН Украины»
(Киев)

РЕНЕССАНС ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ В ПРОМЫШЛЕННОЕ РАЗВИТИЕ: ПОСЛЕДНИЕ МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И УРОКИ ДЛЯ УКРАИНЫ *

Проанализированы последние тенденции в администрировании промышленно-инновационного развития в ведущих странах мира. Выявлены глобальные изменения в позиции элит относительно роли промышленного сектора в устойчивом, всеобъемлющем росте экономики. Установлено наличие консенсуса в части необходимости государственной интервенции в развитие индустрии на инновационной основе. Определены особенности современной интервенции государств в развитие национальных производств в условиях глобального экономического регулирования. На основе анализа мирового опыта, экономического состояния и вызовов, которые возникли сегодня перед государством, представлено авторское видение отдельных аспектов формирования и реализации промышленной политики Украины.

Ключевые слова: промышленная политика, государственное вмешательство, перерабатывающая промышленность, технологическая модернизация, инновационное развитие, глобальное экономическое регулирование.

E. B. SALIKHOVA,
Doctor of Econ. Sci.,
Leading Sci. Researcher Department of Innovative Policy,
Economy, and Organization of High technologies,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kiev)

RENAISSANCE OF STATE'S INTERVENTION INTO THE INDUSTRIAL DEVELOPMENT: LAST WORLD TENDENCIES AND LESSONS FOR UKRAINE

The last tendencies in the administration of the industrial-innovative development in leading countries of the world are analyzed. The global changes in the positions of elites concerning the role of the industrial sector in a steady all-embracing growth of the economy are revealed. The presence of a consensus as for the necessity of state's intervention in the development of the industry on the innovative basis is established. Peculiarities of the modern intervention of states in the development of national productions under conditions of the global economic

Салихова Елена Борисовна (Salikhova Elena Borisovna) – e-mail: menzhelevska@ukr.net.

* Материал публикуется в порядке дискуссии, начало которой было положено академиком НАН Украины В.М. Гейцем статьей «Институциональная обусловленность инновационных процессов в промышленном развитии Украины» // Экономика Украины. – 2014. – № 12. – С. 4–19.

regulation are determined. On the basis of the analysis of the world experience, economic state, and challenges, which have arisen now, to the state, author's look at separate aspects of the formation and the realization of Ukraine's industrial policy is presented.

Keywords: industrial policy, state's intervention, processing industry, technological modernization, innovative development, global economic regulation.

*Нужно бежать со всех ног,
чтобы только оставаться на месте,
а чтобы куда-то попасть,
нужно бежать, как минимум, вдвое быстрее!*
Л. Керрол. “Алиса в Стране Чудес”.

Глобальные и национальные вызовы требуют ускоренного экономического роста и форсированной модернизации не только отечественной индустрии, но и всего украинского общества. Центральным пунктом экономических реформ Украины должны стать создание и реализация новой промышленной политики, ключевым элементом которой является инновационное развитие перерабатывающей промышленности на базе как отечественных, так и иностранных научно-технологического и кадрового потенциалов. Этот тезис, а также позиция относительно ответственной роли государства в подъеме отечественной промышленности положены в основу научной дискуссии, начало которой недавно положено академиком НАН Украины В.М. Гейцем на страницах журнала “Экономика Украины” [1, с. 10]. Стремительный обвал промышленного производства и физическое уничтожение его мощностей на оккупированных территориях делают эту дискуссию еще более актуальной.

Однако необходимость государственной интервенции в промышленное развитие существует не только в Украине. Дебаты в отношении роли промышленности в устойчивом развитии и места государства в его регулировании вспыхнули во всем мире после финансового кризиса 2008–2009 гг. и “великой рецессии”. Они направлены на поиск новых, эффективных мер вмешательства и необходимых для этого институциональных преобразований. Ведь, как доказало время, политика, созданная на началах “Вашингтонского консенсуса” *, оказалась неспособной обеспечить структурные преобразования модернизационного характера, в результате которых произошла бы диверсификация экономики.

Анализ итогов этих дискуссий и последних тенденций в администрировании технологического развития производственного сектора в ведущих странах мира является *предметом* нашего исследования, направленного на углубление понимания особенностей интервенции государства на современном этапе индустриализации и формулирование рекомендаций, адекватных реалиям Украины и глобальным экономическим процессам.

Промышленная политика как инструмент достижения устойчивого развития

В 1975 г. главы государств и правительств, министры и представители разных стран приняли Лимскую декларацию под эгидой ЮНИДО и “торжественно заявили”, что *индустриализация является движущей силой роста, необходимого для быстрого экономического и социального развития*. Между тем в течение последующих нескольких десятилетий центром внимания стала идея построения постиндустриального общества, базирующаяся на широко рекламируемой мифе о том, что путь подъема экономики проходит исключительно через переориентацию на перспек-

* “Вашингтонский консенсус” представляет собой свод правил экономической политики для стран Латинской Америки, которые “взяли на вооружение” многие страны мира, отдав предпочтение необузданным рыночным силам и ТНК.

тивные секторы услуг и на постепенное сворачивание материального производства. Стагнация экономики, с которой столкнулось постиндустриальное общество, заставила искать новые источники экономического роста и создания рабочих мест. Поэтому закономерным стало принятие в 2013 г. новой Лимской декларации “Путь к достижению всеобъемлющего и устойчивого промышленного развития”, ориентирующей государства на значительные изменения и реструктуризацию глобальной экономики, в результате чего промышленность и частный сектор будут играть ключевую роль.

Призывы Лимской декларации к развитию и наращиванию национального производственного потенциала для всеобъемлющего и устойчивого промышленного развития легли в основу широких обсуждений путей экономического развития после 2015 г., инициированных ООН как на межправительственном уровне, так и на уровне заинтересованных сторон. В ходе глобальных консультаций Группа высокого уровня из выдающихся деятелей (сформированная ООН для выработки рекомендаций по развитию на период после 2015 г.) подтвердила необходимость *возврата правительств стран к вопросам развития промышленности* и призвала к трансформации экономики в пользу занятости и общего роста на базе *создания добавленной стоимости и повышения производительности через индустриализацию как центральную стратегию достижения этой трансформации* *. Кроме того, экспертами было указано на необходимость содействия обеспечению всеобъемлющей и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций, а также отмечено, что инвестиции в инфраструктуру (в частности, в промышленный сектор) играют исключительно важную роль во всеобъемлющем, устойчивом росте и в процессе создания рабочих мест.

Ведущие ученые тоже присоединились к этой дискуссии. Обобщая их выводы, можно сказать, что в целом достигнуто согласие относительно: 1) значимости государства и необходимости его прямого вмешательства в развитие промышленности на инновационной основе; 2) неспособности нерегулируемого рынка решить проблемы экономической отсталости страны; 3) необходимости индустриализации и защиты новых производств в развивающихся экономиках.

Размышляя над путями новой индустриализации, Д. Родрик ** назвал два варианта — политика стимулирования роста занятости; политика содействия исследованиям и разработкам (ИиР), а также инновациям, — отдав предпочтение второму, учитывая его влияние на производительность, а также потенциальный вклад подъема перерабатывающей промышленности в рост экономики. Именно на введение промышленной политики инновационного типа в экономике Украины указывает В. Гец [1].

О необходимости государственной интервенции в процесс инновационного развития промышленности говорит Дж. Ифу Лин ***: правительство страны должно взять на себя функцию стимулятора модернизации и технологического прогресса, исходя из сравнительных преимуществ и сформированной структуры факторов производства. По его мнению, модернизацию индустрии следует осуществлять постепенно, по мере накопления страной человеческого и материального капиталов, то есть следовать за изменениями в структуре факторов производства. При этом ключевая роль государства означает стимулирование процесса структурной трансформации и корректировку провалов рынка. Особенность позиции Лина, изложенной

* A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development / Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. — NY: United Nations Publications, 2013. — 69 p.

** Industrial Economics Day: New ideas from world-leading thinkers : Conferences. — 15 December. — 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://ec.europa.eu/>.

*** В течение 2008–2012 гг. Лин Джастин Ифу был главным экономистом Всемирного банка.

в работе “Новая структурная экономика”, заключается в акценте на стратегическом использовании ограниченных ресурсов государства на адресную поддержку определенных отраслей, в которых вероятно наличие сравнительного преимущества [2].

Как свидетельствует анализ указанных дискуссий, в последние годы произошли радикальные изменения в понимании политиками и учеными роли государства в экономике и утвердилось осознание того, что в основе промышленной политики лежит не только достижение консенсуса в отношении целесообразности государственного вмешательства для обеспечения ускоренного экономического роста, но и признание факта, что без такого вмешательства успех догоняющего развития маловероятен. Дж. Стиглиц и Дж. Ифу Лин в сборнике “Революция промышленной политики: роль правительства за пределами идеологии” констатируют, что уже “есть общее понимание, что успешные экономики всегда полагаются на политику правительства. Слепая вера в магические добродетели рыночных сил, где рациональные агенты естественно создают оптимальные условия для устойчивого экономического роста, опровергнута глобальной рецессией и необходимостью введения со стороны правительств быстрых мер реагирования для преодоления кризиса. Однако еще должны быть определены конкретные политические рычаги и институциональные рамки для генерирования оптимальных результатов промышленной политики в разных контекстах” [3, р. 9].

Первым шагом в решении этой задачи являются доосмысление понятия “промышленная политика” в части ее влияния на структурные сдвиги * и понимание, что она не фокусируется исключительно на перерабатывающей промышленности, а касается более широкого круга проблем. Как отмечает В. Гец, промышленная политика направлена на обеспечение конкурентоспособности и ускоренных темпов экономического роста [1, с. 10]. Международные организации также интерпретируют промышленную политику как инструмент повышения эффективности использования факторов производства в масштабах всей экономики, в частности — создания нового производственного потенциала для удовлетворения внутренних потребностей и новых сравнительных преимуществ для обеспечения международной конкурентоспособности, а с ними — высокой добавленной стоимости, благодаря чему страна способна переместиться на более высокие ступени в международном разделении труда.

В интерпретации разных международных организаций промышленная политика — это:

Всемирный банк: усилия правительства по изменению отраслевой структуры экономики, направленные на *стимулирование экономического роста на основе повышения эффективности использования факторов производства*, а не на изменение структуры промышленной продукции или отдельных секторов экономики ** (р. 304).

ЮНКТАД: избирательная государственная поддержка некоторых секторов или видов продукции, предоставляемая при помощи налоговых стимулов, субсидирования кредитов и т. п. (она означает создание внутреннего потенциала *для удовлетворения внутренних потребностей, модернизацию производства и повышение внутренних доходов*; она связана с умышленным искажением цен и соединением секторальной политики с общими целями) *** (р. 2).

ОЭСР: любой вид государственного вмешательства, направленный на улучшение бизнес-климата, а также на изменение структуры экономики в пользу опреде-

* Общепринятого определения понятия “промышленная политика” нет. Этот факт признают как зарубежные, так и отечественные ученые.

** The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. — Washington D.C.: World Bank, 1993. — 402 p.

*** New perspectives on industrial policies of the South. UNCTAD XIII special event [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://unctad.org/>.

ленных отраслей, технологий и задач, которые, как ожидается, открывают *лучшие перспективы для экономического роста или общественного благосостояния*, чем в случае отсутствия таких мер * (р. 181).

ЕС: является горизонтальной по своей природе, обеспечивает рамочные условия для *роста конкурентоспособности* и направлена на: 1) ускоренную настройку промышленности для структурных изменений; 2) поощрение создания благоприятных условий для инициативы и развития предприятий (особенно МСП); 3) создание благоприятных условий для сотрудничества между предприятиями; 4) усиление промышленного потенциала через ИиР и инновации **.

С точки зрения осознания назначения интервенции государства в промышленное развитие, наиболее удачной, по нашему мнению, является интерпретация, представленная Всемирным банком, поскольку она четко определяет цель промышленной политики, заключающуюся в повышении эффективности использования факторов производства в масштабах всей экономики, а не только в изменении структуры промышленной продукции или отдельных секторов экономики.

Обобщение существующего опыта по этому вопросу показывает, что современный арсенал промышленной политики богат инструментами прямого и косвенного воздействия, применяя которые, государство выступает в разных ипостасях – регулятором, финансистом, производителем и потребителем, включая такие главенствующие драйверы структурных сдвигов, как образование и навыки, капитал и технологии, материальное и техническое обеспечение ***. На практике каждое государство само устанавливает для себя набор инструментов промышленной политики, исходя из ее целей и масштабов. В их основе – как экономические и институциональные условия страны, так и внешние факторы, определяющие возможность введения тех или иных инструментов политики и их эффективность. Пространство для маневра национальной промышленной политики в большой степени зависит от международной системы экономического регулирования.

Сужение пространства для маневров промышленной политики в условиях глобального экономического управления

Заключение соглашений Уругвайского раунда, создание ВТО и особенно дополнительные соглашения в отношении так называемой “деятельности, которая связана с торговлей”, значительно сократили возможности государства использовать механизмы, которые обеспечивают акселерацию промышленного развития за счет привлечения иностранных технологий. Специалисты ЮНКТАД указывают, что “правила и обязательства ВТО существенно усложняют для развивающихся стран соединение внешней ориентации с неортодоксальными политическими инструментами, которые использовались странами зрелой и поздней индустриализации для содействия диверсификации экономики и технологической модернизации” **** (р. 193).

Некоторые ученые [4] утверждают, что ключевую роль в промышленном развитии развивающихся стран сыграли ПИИ, ведь их привлечение в национальную экономику позволило не только устранить информационные ограничения, но и полу-

* OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. – Paris : OECD Publishing, 2014. – 478 p.

** General principles of EU industrial policy [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.europarl.europa.eu/>.

*** Устанавливая тарифы, налоговые стимулы и субсидии, государство выступает в роли регулятора, вводя кредитные механизмы для стимулирования кредитования инновационных проектов в промышленности, – соответственно, финансиста, обеспечивая экономическую деятельность государственных промышленных предприятий, – производителя, вводя программы государственных закупок и создавая тем самым рынок для инновационных продуктов, – потребителя.

**** Trade and Development Report, 2006. UNCTAD. United Nations Publications, 2006. – 237 p.

чить национальным компаниям возможность воспользоваться технологиями, организационными, управленческими и маркетинговыми "ноу-хау" ТНК, а также присоединиться к их сбытовым сетям. Поэтому, на их взгляд, национальная политика должна способствовать привлечению ПИИ и усиливать преимущества размещения. Между тем ученые предостерегают, что в странах Латинской Америки ПИИ нередко использовались для финансирования дефицита платежного баланса, тогда как в странах Азии они использовались больше для передачи технологий. Поэтому некоторые виды иностранных инвестиций оказываются более эффективными, чем другие, а следовательно, не все ПИИ желательны.

Наш анализ процесса индустриализации Республики Корея доказал [5], что ПИИ имели влияние не благодаря свободному доступу на внутренний рынок, а в результате активных действий правительства по регулированию их потоков в рамках реализации стратегии автономии от ТНК. Интегрирование технологий, привлекавшихся с ПИИ в развитие приоритетных производств, сыграли главную роль в решении задач национального промышленного развития страны.

Для достижения максимального эффекта от привлечения технологических ресурсов ТНК в развитие национальной индустрии правительство Республики Корея выдвигало требования иностранным инвесторам относительно доли местного компонента, поощряя их таким образом использовать детали и комплектующие отечественного производства, что, в свою очередь, способствовало передаче технологий и увеличению добавленной стоимости корейских предприятий, тем самым создавая дополнительный национальный доход и занятость.

Выдвигались также требования, связанные с показателями экспорта или сбалансированности торговли, что побуждало филиалы ТНК, расположенные на территории Республики Корея, интегрироваться в глобальные производственные цепочки. Это обеспечило выход товаров корейских производителей на внешние рынки в рамках реализации стратегии экспортоориентированной индустриализации.

С целью ограничения филиалами ТНК импорта промежуточных товаров правительство страны выдвигало требования к валютному балансированию. Иностранные инвесторы, деятельность которых зависела от импорта, должны были удовлетворять свои потребности в иностранной валюте за счет поступлений от экспорта, а не перевода местной прибыли в иностранную валюту.

Сегодня Соглашением об инвестиционных мерах, связанных с торговлей (ТРИМС), на указанные требования к иностранным инвесторам "наложено табу".

Также опыт Республики Корея показал, что на этапе форсированной модернизации промышленности широко применялись обратный инжиниринг * и другие формы имитационных инноваций. Сегодня использование подобных мер ограничивается Соглашением о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС).

На выбор инструментов промышленной политики влияет также Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах (СКМ). Им установлен порядок субсидирования импорта (который, как считается, наносит ущерб отечественным производителям) и определены "запрещенные" субсидии, предоставление которых связано с результатами экспорта или использованием отечественных товаров вместо импортных.

В силу изложенного государства, которые сегодня пытаются осуществить рывок промышленности, имеют значительно более узкое пространство для маневра из-за жестких правил мировой экономической системы, которая накладывает огра-

* Обратный инжиниринг (обратная разработка, реверс-инжиниринг; от англ. "reverse engineering") — исследование определенного устройства или программы с целью понимания принципов работы исследуемого объекта. Чаще всего используется с целью создания объекта, по функциональности аналогичного исследуемому, но без точного копирования его функций.

ничения на введение требований к показателям экспорта для филиалов ТНК, к доле местного компонента и трансфера технологий, а также существенно усложняет обратный инжиниринг и имитацию передовых иностранных технологий. Иначе говоря, меры, имевшие огромное значение для стран так называемой “поздней индустриализации”, сегодня не приемлемы.

Однако к кругу “запрещенных” инструментов не относятся те, которые влияют на развитие национальной промышленности благодаря стимулированию национальной научно-технологической и инновационной деятельности (в частности, это *налоговые льготы*, которые могут быть в виде налоговых отчислений и скидок на определенные виды инновационной деятельности или на приобретение технологий для целей инновационной деятельности; *прямые государственные кредиты*, предоставляемые через банки развития по льготным ставкам и благоприятному графику погашения на инвестиционно-инновационную деятельность и приобретение технологий; *субсидии* предпринимателям на развитие человеческого капитала, ИиР и инновации для содействия созданию новых производственных мощностей и новых конкурентных преимуществ *; *субсидии* для достижения целей регионального развития и охраны окружающей природной среды).

Механизмы усиления производственного потенциала в промышленно развитых странах

Соединенные Штаты Америки. Они позиционируют себя как страна, которая не практикует промышленную политику. В американском обществе до недавних пор господствовал консенсус относительно того, что такая политика является синонимом интервенции государства, которая снижает эффективность рыночной конкуренции и подрывает культуру предпринимательства (*distortionary government intervention*) [6, p. 383]. Как отмечает профессор Лондонской школы экономики Р. Уэйд, «американское правительство прямо и косвенно, а также через такие организации, как Всемирный банк и Всемирная торговая организация, уже давно заявило остальному миру словами Нобелевского лауреата в области экономики Гэри Беккера: “лучшая промышленная политика – та, которой вообще нет”» [6, p. 381]. Очевидно, что такая позиция создает представление, что США и промышленная политика – “несовместимые понятия”.

В то же время, как утверждают некоторые американские исследователи, Федеральное правительство реализует промышленную политику в рамках децентрализованных политических институтов в течение более чем одного поколения... Американская промышленная политика выходит за рамки сохранения рыночной конкуренции, она нацелена на обеспечение макроэкономической стабильности и создание общественных благ для решения конкретных проблем фирм множеством разных способов и при помощи разных органов [7]. В стране введены ряд инициатив и программ, разработанных на федеральном уровне и на уровне штатов, с целью поддержки как традиционных, так и новых стратегических отраслей. Считается, что промышленная политика существует в США де-факто, но вместо этого термина используется понятие “политика в сфере исследований и разработок”.

Изменение риторики в выступлении главы Национального экономического совета при Белом доме в конце марта 2012 г. служит подтверждением того, что “*главный интерес Америки заключается в ренессансе национальной перерабатывающей промышленности*”, поскольку она является “*ключевым компонентом конкурентоспособ-*

* В ст. 8 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам особо выделены субсидии, не дающие оснований для принятия таких мер. К этой категории относятся субсидии для исследований, разработок и инноваций, в том числе помощь на исследовательскую деятельность фирм, а также вузов и научных организаций на договорной основе с фирмами, при условии, что такая помощь покрывает не более 75% стоимости промышленных исследований или 50% стоимости разработок на доконкурентной стадии.

ной и инновационной экономики” [8, р. 1]. По словам Р. Уэйда, это впервые, когда ключевая фигура Администрации Президента позитивно высказалась относительно промышленности и необходимости инициирования промышленной политики в интересах производственного сектора [6, р. 381].

Для возрождения производственного сектора в США принят ряд мероприятий, которые по форме не связаны с промышленной политикой, поскольку их непосредственная цель заключается в недопущении банкротств и широкомасштабной безработицы. Однако, по сути, многие из них ориентированы на сохранение и усиление позиций США как глобального технологического лидера промышленного производства.

Как отмечают специалисты ЮНКТАД, подход Соединенных Штатов Америки к реализации промышленной политики соединяет в себе “государство-предпринимателя” и “государство-координатора” *. Как предприниматель правительство США принимает на себя основные риски и играет ведущую роль в формировании рынков в части разработки и коммерциализации новых технологий, определенных для страны приоритетными. Также государство доминирует в финансировании рискованных исследований, играя роль катализатора ключевых технологических инноваций.

Как “государство-координатор” США создают сети между разными субъектами инновационной системы (например, компаниями, финансовыми учреждениями, научно-исследовательскими институтами и государственными фондами), а также в рамках организаций и учреждений, управляя этими сетями. Через введение инициатив на законодательном уровне и запуск национальных программ государство побуждает разного рода фирмы встраиваться в децентрализованную инновационную систему, охватывающую отраслевой, региональный и национальный уровни. Учитывая сетевой характер американской промышленной политики и при этом отсутствие очевидного единого учреждения, которое бы по своим функциям отвечало за эту политику, США называют “государством скрытого развития” (*hidden developmental state*) [6].

Впрочем, следует отметить, что на самом деле ключевую роль в процессе разработки и общей координации промышленно-инновационной политики играет Национальный институт стандартов и технологий Минторга США (NIST). Как официальный регент Президентских инициатив, NIST реализует меры по повышению производительности и динамичности, а также созданию большей добавленной стоимости перерабатывающей промышленности через партнерство государства и бизнеса, которое ускоряет развитие технологий и их коммерциализацию. В рамках реализации этих инициатив было сделано следующее.

Во-первых, в 2009 г. руководство страны приняло *Закон “О восстановлении и реинвестировании американской экономики”* **, краткосрочная цель которого — смягчение негативных последствий “великой рецессии”, а долгосрочная — *использование вертикальных мер промышленной политики для укрепления национальной перерабатывающей промышленности и повышения ее международной конкурентоспособности*. На реализацию задач закона (в их числе — перемещение оффшорных производственных процессов назад в США и поощрение развития отраслей, использующих экологически чистые источники энергии) запланировано в течение 2009–2019 гг. выделить 831 млрд. дол.

Во-вторых, было положено начало ряду программ, направленных на технологические инновации в промышленности и развитие новых производств. В частнос-

* Advancing The Post-2015 Development Agenda Requires A Development Policy Rethink // Policy Brief. — 2015. — № 13 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://unctad.org/>.

** American Recovery and Reinvestment Act / PUBLIC LAW 111–5–FEB. 17. — 2009 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.gpo.gov/>.

ти, в 2012 г. Совет по науке и технологиям Администрации Президента США одобрил *Национальный стратегический план для передовой перерабатывающей промышленности* *, где указано на проблему “разрыва” в функциональной цепочке на этапе между получением перспективной разработки и ее введением в коммерческий оборот. Для ее решения определены пять принципиальных целей.

1. Содействие увеличению объема инвестиций в разработку перспективных технологий (особенно МСП) при помощи стимулирования более широкого привлечения федеральных исследовательских ресурсов, а также в поддержку инновационных разработок через систему закупок для государственных потребностей.

2. Содействие увеличению количества высококвалифицированных работников и инженерного персонала (включая обновление образовательных и тренинговых программ с целью обеспечения их соответствия современному технологическому уровню).

3. Содействие реализации механизмов государственно-частного партнерства (индустрия – наука – правительство) на федеральном и региональном уровнях с целью содействия притоку инвестиций в разработку перспективных технологий и их коммерциализацию.

4. Оптимизация структуры государственного заказа на ИиР.

5. Увеличение объемов бюджетных средств, выделяемых для целей осуществления инвестиций в разработку перспективных технологий.

Во исполнение национального стратегического плана, в начале 2013 г. по инициативе президента начато создание *Национальной сети для промышленных инноваций* ** на принципах государственно-частного партнерства для стимулирования разработки технологий широкой сферы применения и содействия их дальнейшей коммерциализации. Достижение очерченных целей будет происходить путем организации до конца текущего десятилетия 45 технологических институтов специализированных компетенций (которые будут представлять собой региональные инновационные центры). Они будут подчиняться NIST при содействии Министерства энергетики и Министерства обороны США, а также Национального научного фонда и Национального агентства по авионавигации и исследованию космического пространства. *Созданные технологические институты будут предоставлять ресурсную, техническую, методологическую и консультационную помощь инновационным технологическим компаниям, работающим в соответствующих направлениях.* Внебюджетное финансирование для работы инновационных центров будет привлекаться специально созданными консорциумами, к которым будут относиться производственно-технологические компании, исследовательские институты и университеты, региональные колледжи и другие некоммерческие исследовательские организации.

С целью стимулирования инновационной деятельности и предпринимательства в высокотехнологичной сфере Администрация Президента США положила начало в 2014 г. мерам по оптимизации процедур поиска и доступа к научному, исследовательскому и испытательному оборудованию, расположенному в более чем 700 федеральных исследовательских центрах, для целей проведения субъектами частного бизнеса исследований, создания прототипов изделий и их тестирования.

Знаковым событием в новой индустриальной политике США стало принятие в 2014 г. Закона “*О восстановлении американской перерабатывающей промышленности*

* National Strategic Plan for Advanced Manufacturing. Executive Office of the President. National Science and Technology Council. – February. – 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.whitehouse.gov/>.

** National Network for Manufacturing. Innovation: A Preliminary Design. Executive Office of the President. National Science and Technology Council. Advanced Manufacturing National Program Office. – January. – 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.manufacturing.gov/>.

и инноваций"*. Этот закон разработан с целью содействия дальнейшему развитию высокотехнологичной составляющей национальной промышленности и коммерциализации результатов передовых разработок путем использования механизмов государственно-частного партнерства на основе кластерного подхода, который заключается в формировании системы взаимодействия бизнеса, инфраструктурных объектов, научно-исследовательских центров и инвесторов. Законом утверждена Программа развития сети промышленных инноваций.

Для стимулирования инновационного развития производств Совет по науке и технологиям при Президенте США обнародовал Доклад "*Ускорение передовой перерабатывающей промышленности США*"**, содержащий (в числе прочих) следующие рекомендации.

1) *Разработать национальную стратегию* обеспечения ведущей роли экономики США в сфере передовых промышленных технологий, включающую перечень приоритетных направлений развития, а также конкретных мер (основанных на реализации принципа государственно-частного партнерства) по оказанию необходимого содействия на всех стадиях технологического развития.

2) *Учредить консультативный консорциум* по вопросам передовых промышленных технологий, принципиальная цель которого заключается в выработке национальных приоритетов на базе консенсуса всех заинтересованных лиц в сфере осуществления ИиР в конкретной предметной области.

3) *Создать новую инфраструктуру* (основанную на реализации принципа государственно-частного партнерства) для поддержки осуществления и коммерциализации разработок американского бизнеса (с приоритетом оказания содействия МСП), которая бы включала в себя центры тестирования передовых технологических разработок и центры общего использования передовых технологических решений для целей создания новых продуктов передовых технологий.

4) *Разработать процессы и стандарты* (основанные на консенсусе всех заинтересованных лиц) в части обеспечения функциональной совместимости передовых промышленных технологий в смежных сферах.

5) *Включить большее количество государственных органов* в круг администраторов Национальной сети промышленных инноваций для лучшей координации усилий Администрации Президента США на данном направлении работы и увеличения (за счет средств соответствующих бюджетов привлеченных государственных органов) объема соответствующего целевого финансирования.

Таким образом, США активно поддерживают национальный производственный сектор через инструменты активизации инноваций и преимущественно вертикальные меры политики для достижения целей устойчивого промышленного развития.

Европейский Союз. В отличие от США, где табу на промышленную политику сознательно введено политическими элитами страны, в Европе его никогда не было. Основы реализации промышленной политики заложены еще в Договоре о функционировании Европейского Сообщества 1957 г. Согласно ст. 130 этого договора, сообщество и государства — его члены должны гарантировать условия для конкурентоспособности промышленности сообщества. С этой целью, в соответствии с системой открытых и конкурентных рынков, их действия должны направляться на ускорение адаптации промышленности к структурным изменениям; создание благоприятных условий для реализации инициатив и развития предприятий (особенно МСП), а также формирование благоприятных условий для их сотрудничества; со-

* Revitalize American Manufacturing and Innovation Act of 2014. H.R. 2996 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://www.congress.gov/>.

** Accelerating US Advanced Manufacturing. Report to the President. — October. — 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://www.whitehouse.gov/>.

действие лучшему использованию промышленного потенциала с помощью политик в сферах инноваций, научных исследований и технологического развития. Согласно п. 3 этой статьи, сообщество способствует достижению указанных целей с помощью политики и деятельности в соответствии с другими положениями договора. В действующем учредительном документе ЕС 2008 г. ст. 173 содержит тождественные положения, отличие лишь в терминологии – вместо “Сообщество” (Community) использован “Союз” (Union).

Несмотря на упомянутые установки, европейские страны формировали основы экономического развития под влиянием идей построения постиндустриального общества, что стало одной из причин утраты их позиций на мировых товарных рынках в конкурентной борьбе с новыми индустриальными странами.

Пытаясь наверстать упущенное, Европейская комиссия в 2010–2012 гг. сформулировала главные приоритеты промышленной политики Еврзоны и разработала соответствующие рекомендации странам – ее членам. В документах “Промышленная политика: укрепление конкурентоспособности”, “Сильная европейская промышленность для роста и восстановления экономики” и других определены ориентиры модернизации и основные механизмы их реализации.

Принятая в начале 2010 г. стратегия социально-экономического развития “*Европа 2020*” обозначила следующие цели ЕС в вопросах промышленности и инноваций до 2020 г.: укрепление производственной базы в Европе и повышение ее конкурентоспособности; содействие переходу к низкоуглеродной экономике; поощрение инноваций для создания новых источников роста и удовлетворения потребностей общества; стимулирование создания и развития МСП; подъем предпринимательской культуры. Специализированная программа исследований и инноваций “*Горизонт 2020*”, утвержденная в ноябре 2013 г., также определила одним из приоритетов “*Индустриальное лидерство*”, в основе достижения которого – первенство в сферах информационно-коммуникационных технологий, нанотехнологий, новых материалов, биотехнологий и космоса; поддержка инновационных МСП; облегчение доступа к управлению финансовыми рисками.

Демонстрацией консенсуса высокого уровня по вопросам видения рычагов экономического роста в Европе стала статья “*Новая индустриальная политика Европы*”, опубликованная в газете “The Wall Street Journal”. Ее подписали министры пяти стран ЕС – Испании, Португалии, Италии, Франции, Германии. Главный месседж статьи в том, что “*сильная, восстановленная и усовершенствованная промышленная база позволит реальному сектору экономики возглавить экономическое восстановление Европы*” *. В силу этого ЕС должен активизировать промышленную политику как на европейском, так и на национальном уровнях.

Акценты в данном вопросе расставил “Deutsche Bank” докладом “*Реиндустриализация Европы*”, где указал на то, что страны ЕС должны “*увеличить долю промышленного сектора в их экономиках любой ценой*” ** (р. 22). Для этого каждая страна должна проанализировать собственные, специфические проблемы и принять соответствующий курс действий. Главное – создать благоприятную среду, где компании производственного сектора и сектора соответствующих услуг смогут успешно конкурировать с представителями неевропейских стран. Это потребует инвестиций в образование, научные исследования и инфраструктуру, в улучшение инвестиционного климата, обеспечение доступных цен на энергоносители и прав интеллектуальной собственности.

* A New Industrial Policy for Europe [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324024004578170932984407010>.

** Europe’s re-industrialisation. The gulf between aspiration and reality [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.dbresearch.com>.

Путеводителем в решении очерченных задач стал документ “*К европейскому промышленному ренессансу*”, презентованный Европейской комиссией в январе 2014 г. До 2020 г. Европа должна увеличить долю промышленности в ВВП с нынешних 15% до 20% *. Поэтому Европейская комиссия обращается с настойчивым призывом к странам – членам ЕС признать центральную роль промышленности в создании рабочих мест и в экономическом росте, а также рекомендует им интегрировать вопросы конкурентоспособности промышленности во все сферы национальной политики. В документе указано, что промышленная политика должна охватывать многие другие секторы, развитие которых, в свою очередь, будет обуславливать достижение заявленных целей, а также координировать свои механизмы с инструментами смежных политик – в сферах торговли, международного рынка, энергетики, охраны окружающей природной среды, образования, налоговой системы. Руководство ЕС подчеркивает, что промышленную модернизацию следует осуществлять за счет инвестиций в инновации и новые технологии, в производственные ресурсы и развитие навыков за счет использования специальных фондов ЕС. Помощью в этом должно стать развитие деловой атмосферы в Европе благодаря мерам по упрощению законодательной базы и повышению эффективности государственного управления на уровне ЕС, на национальном и региональном уровнях.

Несмотря на усилия, приложенные со стороны руководства ЕС, по мнению экспертов ЮНКТАД ** (р. 95), промышленная политика в регионе, как и прежде, носит менее комплексный характер, чем политика США, а бюджетные ассигнования слишком малы для эффективного устранения краткосрочных факторов, тормозящих рост, не говоря уже о принятии долгосрочных мер по стимулированию инноваций. Ввиду этого, а также из-за использования инструментов исключительно горизонтальной политики *** ЕС, по убеждению экспертов ЮНКТАД, удастся создать меньший (по сравнению со США) резерв знаний и меньшее количество инноваций, которые можно было бы коммерциализировать.

В странах ЕС наиболее динамичной и яркой иллюстрацией интервенции государства в промышленное развитие на инновационной основе является Франция ****.

Пытаясь преодолеть последствия финансового кризиса и решить накопившиеся проблемы французской промышленности, вновь избранное правительство страны в 2012 г. создало специализированное министерство с оригинальным названием “*Министерство промышленного возрождения*” *****. Этот шаг стал логическим ре-

* For A European Industrial Renaissance. The European Commission communication. COM(2014) 14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/>.

** The Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development. – Geneva : UNCTAD. – 2014. – 240 p.

*** Введение мер вертикальной политики странами ЕС усложняется Договором о функционировании ЕС (в частности, ст. 107, п. 1, где указано, что не совместимой с общим внутренним рынком является любая помощь, которая предоставляется государством и тем самым фактически или потенциально подрывает конкуренцию путем создания привилегий для определенных предприятий или производства определенных товаров).

**** Развитие высокотехнологичных производств Франции в контексте трансформации национальной инновационной системы рассмотрено автором в [9, с. 285–334].

***** Орган, который занимается вопросами промышленного развития, создан в стране еще в 1886 г. с названием “Министерство торговли и промышленности”. Со временем его функции и наименования менялись. Было министерство: национальной экономики, торговли и промышленности (1930 г.); промышленности и науки (1966 г.); промышленности и исследований (1974 г.); промышленности, торговли, ремесленничества (1977 г.); промышленности, внешней торговли и обустройства территорий (1988 г.); промышленности, почтовых услуг и телекоммуникаций, внешней торговли (1995 г.); экономики, промышленности и занятости (2009 г.); экономики, финансов и промышленности (2010 г.); промышленного возрождения (2012 г.); экономики, промышленного возрождения и цифровой индустрии (апрель 2014 г.); экономики, промышленности и цифровой индустрии (сентябрь 2014 г.).

зультатом реализации новой государственной парадигмы – реиндустриализации Франции. Цель создания именно такого органа заключалась в усилении сотрудничества государства и частного сектора в определении приоритетов и проведении реформирования промышленности страны. К его функциям отнесены, в частности, установление стратегических ориентиров промышленной политики, а также связанных с их реализацией секторов промышленности и сферы услуг; определение приоритетов и мониторинг реализации инновационной политики.

В 2014 г., после реорганизации, на базе этого министерства было создано *Министерство экономики, промышленности и цифровой индустрии*. В его составе проблемами развития национальной промышленности занимаются *Генеральный Совет по вопросам индустрии, энергетики и технологий*, а также *Главное управление по вопросам предприятий*. Кроме того, это управление обеспечивает деятельность секретариата *Национального совета по промышленности*, созданного в 2013 г. * как высший совещательный орган по информированию правительства о состоянии промышленности Франции, а также по предоставлению предложений и рекомендаций по повышению ее конкурентоспособности. Возглавляет совет Премьер-министр страны. В его состав входят представители высшей исполнительной и законодательной государственной власти, промышленности и профсоюзов. Совет отвечает за разработку промышленной политики, занимается 34 проектами в рамках стратегии “Новая индустриальная Франция”, реализует инициативы “Инновации 2030”, направляет Стратегические комитеты производственных цепочек, способствуя тем самым сближению промышленности, профсоюзов и государства.

Основой в формировании современной промышленной политики Франции стали результаты общенационального форума “*Генеральные штаты промышленности*”, где была дана оценка развитию промышленного сектора экономики страны под влиянием государственной инновационной политики, были выявлены препятствия и определены пути их преодоления. Это позволило прийти к экономическому и социальному согласию в части значимости индустрии для французской экономики и общества, а также определить сферы **, которые являются стратегическими для роста. Для разработки и реализации стратегии подъема этих сфер созданы соответствующие Стратегические комитеты производственных цепочек, которыми, как было указано, и занимается Национальный совет по промышленности.

Стратегию “*Новая индустриальная Франция*” разрабатывали почти год при активном участии бизнеса, что стало отличительной чертой нового администрирования промышленного развития страны, ведь большая часть из принятых проектов (около 80%) были выбраны на базе предложений промышленников и будут управляться крупными предпринимателями. Определенные 34 конкретных плана реформирования промышленности на инновационной основе заложили фундамент для развития индустрии Франции на следующие 10 лет. Главные задачи новой промышленной политики формулируются так:

- активизация усилий государства и частного бизнеса по финансированию инвестиционно-инновационной деятельности в промышленности, с акцентом на машиностроении как локомотиве технологического развития почти всех отраслей;
- концентрация усилий на технологических направлениях, где Франция уже имеет явные достижения и преимущества, для завоевания мировых рынков;

* В результате реорганизации Национальной конференции промышленности, которая действует с 2010 г.

** На языке оригинала – “*filières industrielles*”, то есть “промышленные цепочки”. По сути, речь идет о системе связей между разными участниками в процессе производства и реализации определенного товара.

– введение экологических критериев при создании новых продуктов, оборудования и технологических процессов в промышленности на принципах устойчивого развития;

– стимулирование взаимодействия основных участников инновационного процесса (предприятий, научных лабораторий, высшей школы) путем развития сетевой организации научно-технологической и инновационной деятельности;

– поддержка налогового кредита на ИиР как ключевого инструмента стимулирования инновационной активности промышленных предприятий;

– стимулирование инновационной активности МСП и превращение их в локомотив развития промышленности.

Для реализации этих задач в 2012 г. создан *Государственный инвестиционный банк (Bpifrance)* на базе Государственной компании по развитию инноваций и поддержке МСП (OSEO), а также присоединения к ней Стратегического фонда инвестирования (FSI), Стратегических инвестиционных фондов регионов (FSI-Régions) и Депозитно-ссудной кассы предприятий (CDC-Entreprises) *. Наличие органа комплексного обслуживания для обеспечения целостного подхода к потребностям клиентов (от формализации идеи и ТЭО проекта посредством финансирования инноваций вплоть до создания новых инновационных предприятий), на наш взгляд, является неоспоримым преимуществом французской системы финансирования промышленных исследований и инноваций.

В контексте инновационного развития промышленности правительство Франции планирует усилить роль регионов – децентрализация рассматривается как важный инструмент преодоления деиндустриализации. Именно регионы должны в существенной степени принять на себя миссию проводника государственной промышленной и инновационной политик.

Реализация очерченных стратегических целей происходит в кильватере специальной программы “*Инвестиции будущего*” (начатой еще в 2010 г. с бюджетом 35 млрд. евро), которая финансируется за счет “Большого займа” [9, с. 329], что на сегодня составляет 47 млрд. евро, из которых, по меньшей мере, 18,1 млрд. евро предусмотрены на прямое и косвенное финансирование развития промышленности.

Правительства других промышленно развитых стран, усиливая интервенцию в процесс новой индустриализации, также разработали и успешно реализуют промышленные политики на инновационных началах, приняв соответствующие документы, в числе которых – Стратегия развития высокотехнологичной промышленности Великобритании (2012–2015 гг.); Промышленная стратегия: партнерство правительства и промышленности Великобритании (2013–2020 гг.); Инициатива Индустрия 4.0 Германии (2013 г.); Стратегия ревитализации Японии (в частности, План восстановления индустрии) (2013 г.); Стратегия инноваций в перерабатывающей промышленности 3.0 Республики Корея (2014 г.). За формирование и реализацию указанных директив отвечают определенные органы государственной власти **.

В Великобритании эти функции выполняет *Министерство по делам бизнеса, инноваций и профподготовки* ***. Оно отвечает за разработку политики в сферах бизнеса, предпринимательства, высшего и дальнейшего образования, навыков, науки, исследований и инноваций, а также за разработку стратегии и механизмов развития промышленности на принципах государственно-частного партнерства. В числе основ-

* Подробно модель финансирования промышленных инноваций во Франции рассмотрена автором в [9].

** Их организационные структуры рассмотрены автором по состоянию на начало 2015 г.

*** Создано в 2009 г. путем слияния Департамента инноваций, университетов и профподготовки и Департамента реформирования бизнеса, предпринимательства и регуляторной политики, которые, в свою очередь, образовались в результате деления Министерства промышленности и торговли в 2007 г.

ных направлений деятельности этого министерства — разработка политики по содействию тем секторам экономики страны, которые имеют потенциал для роста производительности. Кроме того, оно способствует инновациям, отстаивая потребности бизнеса (особенно МСП) в правительстве; стимулирует благоприятную среду для предприятий и учитывает потребности как потребителей, так и производителей; поддерживает региональный экономический рост, экспорт страны, приток инвестиций и др.

В Германии такими вопросами занимается *Федеральное министерство по экономике и энергетике* * в лице министра, на которого возложены обязанности курировать деятельность Генерального директората по промышленности и генеральных директоратов смежных сфер — внешнеэкономической деятельности, инноваций, информационных технологий и коммуникаций, МСП. В структуру Генерального директората по промышленности входят подразделения, занимающиеся: 1) развитием промышленности (формированием политики, вопросами производства капитальных и потребительских товаров, проблемами обороны и безопасности, автомобилестроением); 2) сырьевыми материалами; 3) окружающей природной средой, электротранспортом и биоэкономикой; 4) аэрокосмической промышленностью; 5) морской отраслью.

В азиатских странах подход к развитию промышленности аналогичен.

В Японии действует *Министерство экономики, торговли и промышленности* **, которое имеет в своем составе Бюро экономической и промышленной политики (к нему относится Группа по региональной экономике и промышленности); Бюро промышленной науки, технологической политики и окружающей природной среды; Бюро перерабатывающей промышленности. В подчинении этого министерства находится Институт комплексных исследований промышленных технологий, созданный путем объединения подведомственных министерству 15 НИИ с целью обеспечения комплементарности их исследований для лучшего удовлетворения инновационных потребностей японской промышленности.

В Республике Корея создано *Министерство торговли, промышленности и энергетики* ***, где отдельное должностное лицо — заместитель министра по вопросам промышленности и технологий — занимается подъемом национальной индустрии, курируя подразделения планирования и координации; международной торговли и инвестиций; промышленной политики; креативных индустрий и инноваций. В числе функций этих подразделений — формирование и реализация промышленной политики; анализ деятельности промышленности; развитие корпоративного партнерства; обеспечение человеческих ресурсов для целей промышленности; обеспечение сырьем и материалами; производство машин и робототехники; оборона и безопасность; автомобилестроение и аэрокосмическая промышленность; судостроение; развитие электрических систем.

В Украине, в отличие от рассмотренных государств, стратегия развития промышленности отсутствует. Разработана лишь Концепция Общегосударственной целевой экономической программы развития промышленности до 2020 года. Документ принят еще в 2013 г., а потому нуждается в коренном пересмотре, в первую очередь, из-за новых вызовов, а также в связи с изменением векторов внешней и внутренней политик государства. Нет и органа, который бы отвечал за промышленно-инновационное развитие государства. Функции формирования и реализации промышленной политики возложены на Управление отраслей промышленности Минэкономразвития Украины, в котором лишь два отдела: отраслевых программ и отраслей промышленности ****. А вопросы научно-технологического и инновационного

* Создано в 2013 г. путем реорганизации Федерального министерства экономики и технологий.

** Создано в 2001 г. путем реорганизации Министерства международной торговли и промышленности. Структура до настоящего времени остается без изменений.

*** Создано в 2013 г. путем реорганизации Министерства экономики знаний.

**** Наказ про структуру апарату Мінекономрозвитку України від 27.02.2015 р. № 171.

развития отечественных производств вообще отнесены к компетенции Министерства образования и науки Украины.

Выявленные в ходе исследования особенности современной интервенции государства в процесс новой индустриализации в условиях глобального экономического регулирования позволили сделать некоторые выводы и сформулировать для Украины рекомендации по формированию и реализации промышленной политики, определению ключевых ориентиров и механизмов влияния, а также органа, на который должны быть возложены эти функции.

Выводы и рекомендации

Об основах формирования и реализации промышленной политики Украины. Интервенция государства в развитие промышленности через конкретные политические рычаги и институциональные рамки для генерирования оптимальных результатов промышленной политики является неотъемлемой частью успеха структурных преобразований и устойчивого экономического роста страны. Потенциальные выгоды от наличия такой интервенции очевидны – развитие производственного потенциала, диверсификация экономики, создание новых высокотехнологичных предприятий и рабочих мест, – которые в комплексе обеспечивают высокую добавленную стоимость, международную конкурентоспособность и активизацию внутреннего рынка. Угрозы от отсутствия такой интервенции также очевидны – сокращение быстрыми темпами доли перерабатывающей промышленности в ВВП и связанная с этим непоправимая потеря знаний и компетенций; утрата позиций национальных производителей на внутреннем и внешнем рынках из-за их захвата ТНК и усиления конкуренции со стороны производителей из других стран. Осознание этого должно побудить Правительство Украины к формированию промышленной политики, ключевым элементом которой является активизация технологических инноваций.

Авторские выводы легли в основу информационно-аналитического материала “О необходимости государственной интервенции в промышленное развитие Украины”, который 8 июня 2015 г. ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины” направлен в адрес Минэкономразвития Украины. В соответствии с протоколом № 89 заседания Кабинета Министров Украины от 19 августа 2015 г., Минэкономразвития Украины начало разработку большой программы развития отечественных промышленных предприятий с учетом потребностей “Укрзалізниці”, энергетики, оборонной промышленности. Однако во внимание следует принять такие моменты.

Во-первых, меры политики будут малоэффективными и не дадут толчка устойчивому промышленному росту Украины в условиях макроэкономической нестабильности – несбалансированности доходов и расходов государственного бюджета, дефицит которого стремительно растет; высоких темпов инфляции; резких изменений валютного курса, – которые в комплексе создают неблагоприятные финансовые условия для принятия частным сектором решений об инвестициях и инновациях.

Во-вторых, локомотивом промышленного развития являются хозяйствующие субъекты, деятельность которых связана с созданием и освоением технологических инноваций. Чтобы достичь “передовых позиций” и удержаться на них, эти предприятия должны иметь собственные стратегии развития бизнеса. Промышленная политика, определенная без сотрудничества с бизнесовыми кругами, будет малорезультативной. В силу этого в Украине необходимо формировать приоритеты промышленной политики на началах консенсуса между государством и бизнесом. Консенсус будет достигаться в институциональном формате диалога, который должен происходить на общенациональном уровне по образцу форума “Генеральные штаты промышленности”, инициированного правительством Франции в 2010 г. (подробнее об этом идет речь в [9, с. 328]).

В-третьих, поскольку промышленная политика связана с широким спектром экономических концепций и опирается на разнообразный комплекс мер, направленных на диверсификацию экономики, увеличение добавленной стоимости, создание технологического потенциала, обеспечение занятости и более равномерного распределения экономической активности по регионам страны, то она должна быть составным элементом комплексного пакета развития страны. Меры промышленной политики дадут эффект, если будут реализовываться в кильватере стратегии экономического развития Украины и согласовываться с мерами смежных политик (в частности, в сферах конкуренции, торговли, привлечения ПИИ, валютного регулирования, подготовки кадров, науки, технологий и инноваций).

Об ориентирах промышленной политики Украины. Последние потрясения глобальной экономики побудили к лучшему пониманию несовершенства экспортноориентированной модели индустриализации, а тенденции решоринга * в развитых странах показывают, что возможности увеличения экспорта промышленной продукции будут сокращаться.

В силу этого Украина при формировании промышленной политики существенно уменьшит риски, если сбалансирует стратегию индустриализации с опорой на экспорт ориентирами на удовлетворение спроса внутреннего рынка, в первую очередь, за счет развития национальных мощностей по выпуску средств производства. Необходимость такого подхода обусловлена неизбежной структурной трансформацией экономики Украины, осуществление которой без введения сбалансированного подхода потребует значительного импорта средств производства в долгосрочной перспективе. Введение политики, ориентированной сугубо на экспорт, которая, как известно из опыта азиатских стран, опирается на привлечение иностранных технологий в форме капитальных и промежуточных товаров, потребует еще больших капиталовложений и может стать экономически неоправданным.

Прагматичная промышленная политика должна привлечь в национальные инвестиционно-инновационные процессы иностранные технологии, направляя их не только на ускоренный рост, но и на структурные технологические сдвиги. В развитии национальных мощностей по выпуску средств производства отдельное место следует отвести ПИИ, осуществляемым ТНК. При этом задача государства должна заключаться в максимальном наращивании преимуществ локализации (в первую очередь, путем улучшения человеческого капитала и формирования активного внутреннего рынка с высоким потенциалом покупательной способности), которое усилит позиции Правительства Украины в переговорах с ТНК.

Об инструментах промышленной политики Украины. Как показало исследование, реализацию моделей форсированной индустриализации значительно усложняют современные меры международной системы экономического регулирования. Вместе с тем, как отмечают специалисты, “успех потенциально новых индустриальных стран возможен при условии, если они ведут активную деятельность по укреплению собственного технологического потенциала путем использования всех доступных инструментов, в том числе *изыскивая разные скрытые возможности и миную барьеры, которые ВТО поставила на пути индустриализации*” [10, р. 2] **.

* Возврат производств, выведенных за границу.

** До Уругвайского раунда и создания ВТО экономике Республики Корея (как и другим экономикам региона) позволялось использовать те механизмы влияния, которые они считали нужными для ускоренного развития индустрии (в частности, экспортные субсидии и требования к производителям применять в производстве местные экономические ресурсы страны, а также увязывать экспорт с импортом). Систематические нарушения международных законов о патентных и других правах интеллектуальной собственности, ограничения на потоки капиталов (в том числе на ПИИ), прямое кредитование тоже были задействованы. Следовательно, Республика Корея, которая успешно интегрировалась в мировую экономику до создания ВТО, должна была придерживаться менее строгих международных норм [5].

В Украине решение этих проблем, на наш взгляд, находится в двух плоскостях. С одной стороны, Украина может использовать для привлечения иностранных технологий инструменты промышленной политики, не запрещенные ВТО, выдвигая следующие требования к ТНК (как во время приватизации, так и в процессе предоставления государственной поддержки для реализации инвестиционных проектов в соответствии с Законом Украины “О стимулировании инвестиционной деятельности в приоритетных отраслях экономики с целью создания новых рабочих мест” от 06.09.2012 г. № 5205-VI): осуществление части исследований и разработок на территории Украины; создание сборочных производств лишь при условии одновременного строительства инвестором предприятий по производству промежуточных товаров и т. д. С другой стороны, Украина во время переговоров с ВТО о предоставлении ей некоторых привилегий во введении инструментов промышленной политики (согласно ст. XVIII и XIX ГАТТ 1994) должна в том числе воспользоваться статусом страны, подвергшейся военной агрессии и аннексии части своей территории. Основанием для этого является ст. 4 ТРИМС, которая предусматривает *исключения для развивающихся стран* *: им разрешается сохранять ТРИМС в нарушение отдельных статей ГАТТ из-за потребностей экономического развития **.

О государственной интервенции в промышленное развитие Украины. Как показало исследование, промышленное развитие тормозится в отсутствие четкой координации усилий государства по эффективному использованию внутренних и по привлечению внешних ресурсов для достижения целей экономического роста. Обеспечить такую координацию в Украине должен орган управления с соответствующими полномочиями, который станет своеобразным “ареопагом” для решения ряда стратегических и тактических вопросов, связанных с устойчивым промышленным развитием и созданием новых рабочих мест (до настоящего времени ни один из государственных органов не имел в своем арсенале инструментов, которые бы позволили проводить в Украине эффективную промышленную политику на инновационных началах). Он должен в сотрудничестве с бизнесовыми, научными и общественными кругами сформировать Стратегию инновационного развития промышленности Украины, осуществлять мониторинг выполнения задач этой стратегии и, при необходимости, вносить коррективы в процессе ее реализации. С учетом потребностей и потенциала регионов, а также задач стратегии этот орган должен координировать планы регионального промышленного развития.

В целях эффективного использования финансовых ресурсов государства и привлечения частного капитала к реализации задач стратегии в подчинении такого органа следует создать кредитно-финансового агента государства по вопросам поддержки ИиР и инноваций в промышленности с широким спектром функций (от технико-экономического обоснования проекта до финансирования его ключевых стадий, патентования изобретений и поиска партнеров).

Для обеспечения потребностей промышленности в технологических инновациях должна быть создана сеть государственных научно-исследовательских и проектно-конструкторских институтов, которые в дальнейшем станут платформой для формирования объединений комплементарных технологий, куда войдут научные учреждения со взаимодополняющими компетенциями (разных форм собственности и подчинения).

* Поскольку ВТО не идентифицирует “развитые страны” и “развивающиеся страны” (то есть члены ВТО сами объявляют, какими странами они являются), то Украина может позиционироваться как развивающаяся страна, тем более, что так считает МВФ.

** Угода про пов’язані з торгівлею інвестиційні заходи [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_009.

Такой орган должен пересмотреть существующие и, при потребности, ввести новые научно-технические программы, направленные на создание технологических инноваций в соответствии с рыночным спросом.

В целях недопущения дефицита в работниках определенных специальностей, формирования среднесрочных стратегий и установления плановых объемов подготовки трудовых ресурсов и их профессионального состава этот орган должен составлять баланс трудовых ресурсов промышленности по разным группам специалистов, исходя из приоритетов, определенных стратегией.

Возможны два варианта создания такого органа.

1. Расширение функций Минэкономразвития Украины за счет передачи ему полномочий по формированию и реализации научно-технологической и инновационной политик от Министерства образования и науки Украины.

2. Создание Министерства промышленно-инновационного развития Украины * – качественно нового, многофункционального органа полиаспектного государственного управления развитием отечественной индустрии путем соединения инструментов промышленной, технологической и инновационной политик с политиками в сферах образования и развития человеческих ресурсов. Этот орган должен изменить систему администрирования промышленного развития Украины.

Оба варианта имеют свои преимущества и недостатки, что требует специальной дискуссии, в которой стоит не только опираться на современный зарубежный опыт, но и учитывать вызовы, стоящие сегодня перед Украиной. Такие институциональные изменения будут отвечать насущным потребностям общества **.

Весомым аргументом в пользу активной интервенции государства в подъем украинской промышленности в современных сложных условиях является опыт Южной Кореи, промышленная политика которой базировалась на консенсусе правительства и элит, понимавших, что угроза вторжения, существовавшая в то время, будет возрастать, если быстро не осуществить инвестиционно-инновационную модернизацию экономики и не достичь социального баланса. Это заставило их чрезвычайно плотно увязать национальную безопасность с экономической стабильностью, в основе которых – развитие национальной индустрии. Следовательно, правильно выбранные приоритеты и инструменты промышленной политики Украины являются залогом не только экономического развития, но и национальной безопасности. По мнению Ф. Рузвельта, единственным препятствием для осуществления наших завтрашних планов могут стать наши сегодняшние сомнения.

Список использованной литературы

1. *Гец В.М.* Институциональная обусловленность инновационных процессов в промышленном развитии Украины // Экономика Украины. – 2014. – № 12. – С. 4–19.
2. *Lin J.Y.* New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy. – Washington : World Bank Publications, 2012. – 384 p.
3. *Stiglitz J.E., Esteban J., Lin J.Y.* The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology. – NY : Palgrave Macmillan, 2013. – 408 p.
4. *Pack H., Saggi K.* The Case for Industrial Policy: a Critical Survey. – Washington : World Bank Publications, Working Paper 3839, 2006. – 51 p.

* Концептуальные основы создания такого органа представлены в Проекте Постановления о Министерстве промышленно-инновационного развития Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50470.

** В Германии после окончания Второй мировой войны было создано Федеральное министерство по делам плана Маршалла, которое существовало до 1969 г., пока не выполнило своих функций.

5. Саліхова О., Бак Г. Роль іноземних технологій в інвестиційно-інноваційній модернізації економіки. Досвід Республіки Корея. Уроки для України // Економіка та прогнозування. — 2015. — № 1.

6. Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development ; [edited by J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, R. Kozul-Wright]. — Geneva : International Labour Organization, 2014. — 402 p.

7. Schrank A., Whitford J. Industrial policy in the United States: A neopolanyian interpretation // Politics and Society. — 2009. — Vol. 37. — № 4. — P. 521–553.

8. Sperling G. Remarks at the Conference on the Renaissance of American Manufacturing. — 2012. — 27 March [Електронний ресурс]. — Режим доступа : <https://www.whitehouse.gov>.

9. Саліхова О.Б. Високотехнологічні виробництва: від методології оцінки до піднесення в Україні : моногр. — К. : Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2012. — 624 с.

10. Di Caprio A., Amsden A. Does the new international trade regime leave room for industrialization policies in the middle-income countries? — Geneva : International Labour Organization [Електронний ресурс]. — Режим доступа : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=908169.

References

1. Heyets V.M. *Institutsional'naya obuslovlennost' innovatsionnykh protsessov v promyshlennosti razvitiya Ukrainy* [Institutional conditionality of innovative processes in Ukraine's industrial development]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2014, No. 12, pp. 4–19 [in Russian].

2. Lin J.Y. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. — Washington, World Bank Publications, 2012.

3. Stiglitz J.E., Esteban J., Lin J.Y. *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*. New York, Palgrave Macmillan, 2013.

4. Pack H., Saggi K. *The Case for Industrial Policy: a Critical Survey*. Washington, World Bank Publications, Working Paper 3839, 2006.

5. Salikhova O., Bak G. *Rol' inozemnykh tekhnologii v investytsiino-innovatsiinii modernizatsii ekonomiky. Dosvid Respubliki Koreya. Uroky dlya Ukrainy* [Role of foreign technologies in the investment-innovation modernization of the economy. Experience of the Republic Korea. Lessons for Ukraine]. *Ekonomika ta Prognoz. – Econ. and Forecast.*, 2015, No. 1 [in Ukrainian].

6. Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development, edited by J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, R. Kozul-Wright. Geneva, Intern. Labour Organization, 2014.

7. Schrank A., Whitford J. Industrial policy in the United States: A neopolanyian interpretation. *Politics and Society*, 2009, Vol. 37, No. 4, pp. 521–553.

8. Sperling G. Remarks at the Conference on the Renaissance of American Manufacturing. March 27, 2012, available at: <https://www.whitehouse.gov>.

9. Salikhova O.B. *Vysokotekhnologichni Vyrobnystva: vid Metodologii Otsinky do Pidnesennya v Ukraini* [High-Tech Productions: from the Methodology of Estimation to the Growth in Ukraine]. Kyiv, Inst. for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine, 2012 [in Ukrainian].

10. Di Caprio A., Amsden A. Does the New International Trade Regime Leave Room for Industrialization Policies in the Middle-Income Countries? Geneva, Intern. Labour Organization, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=908169.

Статья поступила в редакцию 30 апреля 2015 г.