

## 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*  
*(Донецк)*

### **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.*

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

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

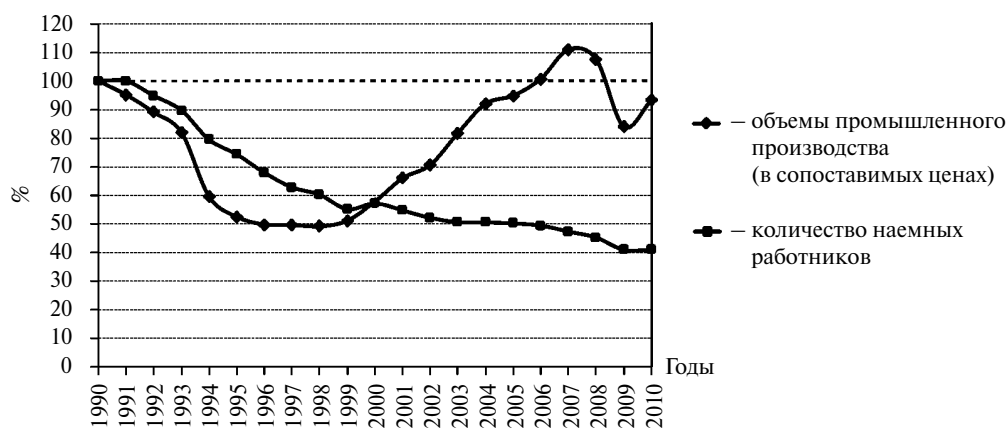
Ожидаемыми результатами таких преобразований были приведение объемов и структуры промышленного производства в соответствие с платежеспособным спросом на внутреннем и внешних рынках, реструктуризация и модернизация производственного аппарата, обновление технологий производства продукции, повышение производительности труда и снижение техногенной нагрузки на окружающую природную среду. Естественно было ожидать, что в связи с масштабными реформами размеры промышленного сектора экономики сократятся, но зато со временем он станет более эффективным и конкурентоспособным, лучше отвечающим новым требованиям к экономической безопасности государства.

С целью поддержания и стимулирования развития отрасли в сложных условиях рыночных трансформаций Украинское государство разработало и осуществило ряд мер в сфере промышленной политики. В 1996 г. была принята Концепция государственной промышленной политики (постановление Кабинета Министров Украины от 29 февраля 1996 г. № 272). Следующая Концепция промышленной политики появилась в 2003 г. (Указ Президента Украины от 12 февраля 2003 г. № 102). Затем была принята Государственная программа развития промышленности на 2003–2011 годы (постановление Кабинета Министров Украины от 28 июля 2003 г. № 1174). Кроме того, регулирование развития украинской промышленности в

условиях рыночной экономики (иногда противоречивое) осуществлялось методами налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики <sup>1</sup>.

В конечном счете за минувшие 20 лет рыночная адаптация действительно произошла, и теперь промышленность Украины, представленная, главным образом, предприятиями негосударственных форм собственности, выпускает такую продукцию, которая пользуется спросом на внутреннем и внешних рынках.

Однако, во-первых, по форме процессы преобразований напоминали больше стихийный обвал (особенно в первой половине 90-х годов) (рис.), чем целенаправленное обучение и постепенное приспособление к меняющимся условиям внешней среды, а потому сопровождались серьезными социальными издержками: достаточно отметить, что численность занятых в промышленности сократилась с 7,8 млн. чел. в 1991 г. до 3,5 млн. чел. в 2009 г., то есть более чем в 2 раза.



Динамика показателей украинской промышленности

Во-вторых, массовой реструктуризации и модернизации производственного аппарата, обновления технологий производства продукции не произошло. Рыночная адаптация осуществлялась, главным образом, не путем создания новых, высокотехнологичных, производств, а за счет вымирания отдельных предприятий и даже целых отраслей (в легкой промышленности), продукция которых не пользовалась спросом или оказалась неконкурентоспособной <sup>2</sup>. Что же касается предприятий и

<sup>1</sup> Можно, например, назвать льготный режим налогообложения для предприятий ГМК, введенный на период 1999–2002 гг. Законом Украины “О проведении экономического эксперимента на предприятиях горно-металлургического комплекса Украины” от 14 июля 1999 г. № 934-XIV; особый режим хозяйствования, установленный Законом Украины “О специальных экономических зонах и специальном режиме инвестиционной деятельности в Донецкой области” от 24 декабря 1998 г. № 356-XIV, который гарантировал субъектам хозяйствования налоговые и таможенные льготы при условии реализации в приоритетных для региона видах экономической деятельности инвестиционных проектов на сумму свыше 1 млн. дол.; ревальвацию гривни в 2005 г., когда ее официальный курс был приближен к межбанковскому, что сильно повлияло на конкурентоспособность промышленных предприятий-экспортеров.

<sup>2</sup> Вот каким образом характеризовал результаты рыночных реформ в России, где тенденции развития промышленности (судя по динамике объемов производства) примерно такие же, как и в Украине, бывший вице-премьер РФ, вице-президент холдинга “Русский алюминий” А. Лившиц: “Мы даже не отдаем себе отчета, что живем в социалистической стране. Олигархи зарабатывают деньги на социалистических заводах — они еще пока сами ничего не построили. Свой товар возят по социалистическим рельсам, а ток — по социалистическим линиям электропередач. Ремонтируют? Да, но не строят. Это все досталось от той страны, которой нет уже пятнадцать лет. А какого-то ввода мощностей мы не видим” (см.: Л и в ш и ц А. Сейчас единственный способ сохранить деньги — это их тратить! “Московский комсомолец” от 8 июня 2005 г.).

отраслей, сумевших “выжить” (в добывающей промышленности, черной металлургии, электроэнергетике, газовой промышленности, химии и нефтехимии, машиностроении), то многие из них все еще используют доставшиеся им по наследству от бывшего СССР технику и технологии, которые определяют уровень производительности труда и техногенной нагрузки на окружающую природную среду<sup>3</sup>.

В-третьих, с позиций экономической составляющей национальной безопасности, результаты рыночной адаптации украинской промышленности к новым условиям хозяйствования также нельзя признать удовлетворительными. Она оказалась уязвимой к экономическим шокам, не способной сохранять траекторию устойчивого функционирования в быстро меняющейся внешней среде. Особенно наглядно это проявилось во время мирового финансово-экономического кризиса, в 2009 г., когда объемы промышленного производства обвалились более чем на 20%, что поставило Украину на грань дефолта<sup>4</sup>.

Таким образом, в целом неудовлетворительные результаты развития украинской промышленности за рассмотренный 20-летний период свидетельствуют, что необходимы серьезные изменения в сфере промышленной политики: или ее нужно существенно перестраивать, или по причине неэффективности от нее следует отказаться вообще.

Но прежде чем ставить вопрос в такой практической плоскости, целесообразно обратиться к теоретическому аспекту проблемы, еще раз взвесить аргументы “за” и “против” в отношении промышленной политики в свете радикально изменившихся условий хозяйствования как внутри страны, так и за ее пределами<sup>5</sup>. Для этого будут последовательно рассмотрены положения неоклассической, институциональной и эволюционной экономических теорий. А начнем исследование с установления границ его предметной области – определения понятия “промышленная политика”.

### **Что такое промышленная политика?**

Судя по названию, промышленная политика – это некоторые действия правительства (центрального и (или) местного) в сфере промышленности. Иначе говоря,

<sup>3</sup> Например, в производстве украинских черных металлов, занимающих наибольший удельный вес во внешней торговле товарами (около 30% общего объема экспорта в 2010 г.), на устаревший мартеновский способ производства стали в 2000–2008 гг. все еще приходилось более 40%, тогда как в среднем в мире его доля не превышала 5%. И только в кризисном 2009 г. доля мартеновской стали сократилась в Украине до 26% (в РФ – до 10%, в среднем в мире – до 1,3%) (см.: Steel Statistical Yearbook 2010. Brussels, Worldsteel Committee on Economic Studies, 2010, p. 35).

<sup>4</sup> См.: Банковские аналитики: Украина на грани дефолта (<http://www.unian.net/rus/news/news-301123.html>).

<sup>5</sup> Промышленная политика стоит на повестке дня и в более благополучных странах, чем Украина. Проблемам промышленной политики посвящены специальные сообщения Комиссии Европейских сообществ 2002, 2004 и 2005 гг. (см.: Industrial policy in an enlarged Europe. European Commission, 2002, COM(2002) 714 final; Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe. European Commission, 2004, COM(2004) 274 final; Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy. European Commission, 2005, COM(2005) 474 final), где отмечено, что она играет ключевую роль в деле достижения целей формирования конкурентоспособной и динамичной наукоемкой экономики расширенной Европы (см., например: Industrial policy in an enlarged Europe, p. 7). Интерес к этому виду политики усилился в связи с мировым финансово-экономическим кризисом. В 2009 г. был организован круглый стол, посвященный проблемам промышленной политики, в рамках глобального форума ОЭСР по конкуренции (см.: Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF(2009)9, 250 p.). В 2010 г. дискуссия о ее перспективах состоялась на страницах влиятельного англоязычного еженедельника “The Economist” (см.: Industrial policy (<http://www.economist.com/debate/overview/177>)).

это определенный вид экономической политики наряду с такими широко признанными ее видами, как стабилизационная, финансовая, торговая и др. Однако, в отличие от этих ее видов, носящих характер общеэкономических, промышленная политика “в строгом смысле является отраслевой (sectoral) политикой; она предназначена для продвижения отраслей, где вмешательство должно иметь место по причинам национальной независимости, технологической автономии, провалов частной инициативы, упадка традиционных видов деятельности, географического или политического баланса”<sup>6</sup>.

С тем, что промышленная политика носит отраслевой (секторальный) характер, согласны и многие другие специалисты<sup>7</sup>. “Промышленная политика – это, в основном, любой тип избирательного вмешательства или политики правительства, нацеленный на изменение отраслевой структуры производства в направлении отраслей, которые, как ожидается, предлагают лучшие перспективы экономического роста, чем при отсутствии такого вмешательства, то есть в условиях рыночного равновесия”<sup>8</sup>.

Изменение отраслевой структуры промышленного производства выступает элементом структурной трансформации (реструктуризации) экономики в целом. Поэтому можно определить, что промышленная политика представляет собой “многообразии государственных мер, предназначенных для управления и контроля за процессами структурной трансформации экономики”<sup>9</sup>. Причем акцент делается именно на промышленности, поскольку “процесс индустриализации важен для преобразования экономики в целом, и можно воздействовать на этот процесс так, чтобы управлять всем механизмом структурных изменений”<sup>10</sup>.

С несколько иных позиций выступает Д. Родрик: “Нет никаких доказательств, что те типы провалов рынка, которые призывают к промышленной политике, имеют место, преимущественно, в промышленности (industry)”<sup>11</sup>. Поэтому, за неимением более подходящего названия, он обозначает термином “промышленная политика” все действия по экономической реструктуризации в пользу более динамических видов деятельности вообще – “независимо от того, относятся ли они к промышленности или производству непосредственно”<sup>12</sup>, – и приводит примеры такой политики (в том числе из сельского хозяйства и сферы услуг).

Однако такая расширенная трактовка уводит в сторону от традиционного понимания промышленной политики, что, в свою очередь, затрудняет исследование этого явления в историческом аспекте. Поэтому Дж. Формен-Пек, выполнивший

<sup>6</sup> См.: C o h e n E. Theoretical foundations of industrial policy. “EIB Papers” Vol. 11, № 1, 2006, p. 85.

<sup>7</sup> См.: P a c k H., S a g g i K. The case for industrial policy: a critical survey. “World Bank Research Working Paper” № 3839, 2006, 51 p.; F o r e m a n - P e c k J. Industrial policy in Europe in the 20th century. “EIB Papers” Vol. 11, № 1, 2006, p. 36–62; B i a n c h i P., L a b o r y S. From “old” industrial policy to “new” industrial development policies. In: International handbook on industrial policy. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, “Edward Elgar Publishing”, 2006, p. 3–27; S o e t e L. From industrial to innovation policy. “Journal of Industry, Competition and Trade” № 7, 2007, p. 273–284; S i n g h A. Competition and competition policy in emerging markets: International and development dimensions. United Nations, “G-24 Discussion Paper Series”, “Paper” № 18, 2003, 26 p.; Промисловий потенціал України: проблеми та перспективи структурно-інноваційних трансформацій. К., 2007, с. 41.

<sup>8</sup> См.: P a c k H., S a g g i K. Указ. труд, p. 2.

<sup>9</sup> См.: B i a n c h i P., L a b o r y S. Указ. труд, p. 3.

<sup>10</sup> См.: т а м ж е.

<sup>11</sup> См.: R o d r i k D. Industrial policy for the twenty-first century. Centre for Economic Policy Research. “CEPR Discussion Papers” № 4767, 2004, p. 2.

<sup>12</sup> См.: т а м ж е.

ретроспективный анализ европейской промышленной политики в XX в., относит к ее сфере только производящие (manufacturing) и инфраструктурные (infrastructure) отрасли (industries). И хотя он считает, что в принципе термин “industry” может быть распространен на любой источник занятости – будь то горное дело, сельское хозяйство или сфера услуг (исходя из того, что классификация рабочих мест несколько произвольна), все же “политики правительств по отношению к сельскому хозяйству и услугам в целом отличались от политик по отношению к промышленности, определенной более строго, а поэтому поле исследования должно быть ограничено так, чтобы с ним можно было управляться”<sup>13</sup>.

Обращение к историческим аспектам проблемы позволяет выявить определенный сдвиг в ее исследовательской парадигме. Если до 80-х годов XX в. промышленную политику обычно понимали как действия по непосредственному вмешательству государства в экономику и директивному контролю правительства за производственным аппаратом, то “в настоящее время этот термин, наоборот, обозначает разнообразие политик, которые осуществляются разными институциональными субъектами в целях стимулирования создания фирм, в пользу их концентрации, содействия инновациям и конкурентоспособному развитию в контексте открытой экономики. Поэтому новая промышленная политика – это главным образом политика промышленного развития, в рамках которой отрасль неявно рассматривается как организация, а также стратегического управления человеческими компетенциями и техническими возможностями”<sup>14</sup>.

В современной терминологии традиционный секторальный тип промышленной политики, оказывающий влияние на относительное значение отдельных отраслей и предприятий, получил название “вертикальная политика”, а новый функциональный ее тип – соответственно, “горизонтальная политика”<sup>15</sup>. К последней относятся общие для большого числа отраслей и предприятий действия в сфере нормативно-правового обеспечения хозяйственной деятельности, защиты прав собственности, устранения административных барьеров, содействия инновациям и др.<sup>16</sup>. На горизонтальный тип промышленной политики делает упор Европейская комиссия<sup>17</sup> (высший орган исполнительной власти ЕС), которая предлагает меры по обеспечению конкурентоспособности европейской обрабатывающей промышленности (manufacturing industry) на том основании, что большинство инноваций имеют место именно в этой отрасли<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> См.: Foreman - Pек J. Указ. труд, р. 38.

<sup>14</sup> См.: International handbook on industrial policy, р. xv.

<sup>15</sup> См.: Foreman - Pек J. Указ. труд, р. 38.

<sup>16</sup> См.: Väliä T. No policy is an island – on the interaction between industrial and other policies. “EIB Papers” Vol. 11, № 2, 2006, р. 11. Некоторые авторы выделяют три типа промышленной политики: вертикальную (стратегическую торговую политику, способствующую получению ренты определенными отраслями или предприятиями), горизонтальную (поддержку инноваций вне зависимости от вида отрасли) и структурных изменений (временную поддержку отраслей, переживающих упадок) (см.: Väliä T. Указ. труд, р. 10). В настоящей работе будем исходить из того, что политика структурных изменений – это элемент вертикальной промышленной политики, сохраняя тем самым традиционное дуалистическое деление.

<sup>17</sup> См.: Industrial policy in an enlarged Europe; Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe; Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy.

<sup>18</sup> В тексте сообщения Комиссии Европейских сообществ отмечено: “Комиссия является приверженцем горизонтального типа промышленной политики и избегает возврата к селективной интервенционистской политике” (см.: Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy, р. 3). Но, как подчеркнуто далее, “набор инструментов политики не должен рассматри-

Поскольку как вертикальный, так и горизонтальный типы промышленной политики включают широкий спектр действий, которые могут влиять на самые разные сферы хозяйственной деятельности, то встает вопрос об их ограничении с позиций объекта политики. Поэтому Ж. Пелкманс из всего комплекса действий, оказывающих влияние на промышленность (*industry*), выделяет такие, которые, по его мнению, не следует относить к сфере промышленной политики: это политики *не* для промышленности специально (макроэкономическое регулирование, перераспределение доходов, политика в сфере оплаты труда и др.), а также политики, которые непосредственно влияют на промышленность, но предназначены *не только* для нее (приватизация, региональное развитие, контроль за ценами и др.)<sup>19</sup>. Очевидно, что такое деление нельзя признать строгим, ведь действия, предназначенные не только для промышленности, трудно отделить от сферы собственно промышленной политики<sup>20</sup>.

Аналогичная неопределенность наблюдается и в отношении целей промышленной политики: “В большинстве случаев промышленная политика преследует множество целей – повышения краткосрочной занятости, увеличения объемов производства, улучшения распределения доходов и повышения технологической мощности. Она часто также включает (правильно или неправильно) неэкономические цели национальной гордости и престижа, как и ощущаемую потребность в продвижении “стратегических” отечественных отраслей”<sup>21</sup>. Выше еще назывались и такие цели, как структурная трансформация экономики, стимулирование создания фирм, содействие инновациям, обеспечение конкурентоспособности и др. Все это в совокупности дает основания утверждать, что, “в отличие от большинства других сфер экономической политики, промышленная политика не имеет четко определенного и общепризнанного набора целей, которых нужно достичь”<sup>22</sup>.

Итак, строго очертить границы предметной области исследования – определить промышленную политику – не получается, поскольку нет четкости в том:

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

б) какие действия относятся к содержанию промышленной политики (включать сюда общесистемные действия в экономике, затрагивающие в том числе промышленность, или действия по отношению только к промышленности, которые могут иметь и общесистемные эффекты);

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

---

ваться как включающий только широкие горизонтальные меры. Для того, чтобы промышленная политика была эффективной, следует учитывать специфический контекст отдельных отраслей. Требуется специально подобранный (*tailor-made*) комплекс действий на основе конкретных характеристик отраслей, а также конкретных возможностей и проблем, с которыми они сталкиваются” (см.: там же, р. 3–4). Такой подход к промышленной политике, который предусматривает определенное сочетание горизонтальных и вертикальных мер, получил название “матричный” (*matrix approach*) (см.: *A i g i n g e r K., S i e b e r S. The Matrix approach to industrial policy. “International Review of Applied Economics” Vol. 20, № 5, 2006, p. 573–601*).

<sup>19</sup> См.: *P e l k m a n s J. European industrial policy. In: International handbook on industrial policy, p. 46–47.*

<sup>20</sup> См.: *F o r e m a n - P e s k J. Указ. труд, p. 37.*

<sup>21</sup> См.: *E v e n e t t S. Study on issues relating to a possible multilateral framework on competition policy. In: World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, 2003, WT/WGTCP/W/228, p. 16.*

<sup>22</sup> См.: *V ä l i l ä Т. Указ. труд, p. 9–10.*

Похоже, что такой вывод не является неожиданным или оригинальным: “Выражение “промышленная политика” означает разные вещи для разных людей”<sup>23</sup>, так что “любые шесть случайно взятых экономистов, несомненно, продуцируют не менее дюжины разных мнений по этому вопросу”<sup>24</sup>. И еще: “Никакая таксономия не может полностью охватить диапазон представлений о промышленной политике, которые могут быть найдены в литературе”<sup>25</sup>. “Промышленной политике, несмотря на то, что она обозначена как “политика”, не хватает самых характерных черт последней”<sup>26</sup>.

Но невозможность строго очертить предметную область исследования и дать универсальное определение промышленной политики еще не означает, что поиск ее частных (для специальных целей) определений не имеет смысла. В принципе это типичная задача отнесения разнородных элементов к некоторому множеству, которая играет важную роль в человеческом понимании (например, в биологии, информатике и др.<sup>27</sup>). Можно сказать, что промышленная политика — это (в математической терминологии) некоторое нечеткое множество элементов, характеризующееся тем, что функция принадлежности может принимать любые значения в интервале  $[0, 1]$ , а не только значения 0 или 1<sup>28</sup>.

Для того же, чтобы установить, какие именно элементы следует включать в “нечеткое множество” промышленной политики, а какие — нет, важно определиться с целью, для которой такое ограничение проводится. В настоящей работе — это исследование теории вопроса. В полном виде она представляет собой не целостную и последовательную логическую систему, а концептуальный агрегат или “популяцию” концепций<sup>29</sup>, которые развиваются в соревновании за лучшее объяснение одной и той же сферы эмпирических феноменов (пересекающихся сфер феноменов) и предсказание возможных сценариев развития событий. В свою очередь, развитие такого концептуального агрегата имеет прямые и обратные связи с эволюцией “популяции” практик, в данном случае — практик промышленной политики.

Руководствуясь этими соображениями, для решения поставленной задачи из множества элементов промышленной политики, состав которого менялся во времени и пространстве, следует выделить “твердое дисциплинарное ядро”, сохраняющее историческую преемственность предметной области исследования, к которому апеллируют (или апеллировали) ученые. Однако проблема заключается в том, что сторонники отдельных экономических теорий не только используют несхожие способы объяснения и предсказания, но и зачастую обращаются к исследованию разных аспектов эмпирических феноменов, так что состав и структура нечеткого множества промышленной политики в представлении, например, приверженца неоклассики могут существенно отличаться от его состава и структуры в представлении приверженца институционализма или эволюционизма.

<sup>23</sup> См.: Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF(2009)9, p. 25. Только К. Эйджинджер приводит 12 разных определений промышленной политики, отмечая, что это “очень маленький пример имеющихся дефиниций” (см.: A i g i n g e r K. Industrial Policy: A dying breed or a re-emerging Phoenix. “Journal of Industry, Competition and Trade” № 7, 2007, p. 299).

<sup>24</sup> См.: G e r o s k i P. European industrial policy and industrial policy in Europe. “Oxford Review of Economic Policy” Vol. 5, № 2, 1989, p. 20.

<sup>25</sup> См.: P e l k m a n s J. Указ. труд, p. 46.

<sup>26</sup> См.: R i e s s A., V ä l i l ä T. Industrial policy: a tale of innovators, champions, and B52s. “EIB Papers” Vol. 11, № 1, 2006, p. 12.

<sup>27</sup> См.: Z a d e h L. Fuzzy sets. “Information and Control” № 8, 1965, p. 338.

<sup>28</sup> См.: т а м ж е, p. 339.

<sup>29</sup> См.: Т у л м и н С т. Человеческое понимание. М., “Прогресс”, 1984, с. 138.

Поэтому далее при анализе положений научных теорий в области промышленной политики будем исходить из такого широкого понимания ее содержания, которое давало бы возможность рассмотреть аргументы представителей разных точек зрения. А чтобы сфера этого анализа не была беспредельной, в качестве ограничителя предлагается воспользоваться аналогом философского принципа интенционализма, согласно которому всякое действие следует оценивать с точки зрения его цели. Идея заключается в том, чтобы рассматривать теоретические основания только тех действий, которые имеют *намерение* (intention) повлиять на промышленность – производство (добычу, перемещение, изготовление, обработку) материальных благ<sup>30</sup>. Это значит, что к рассмотрению будут приняты и “вертикальная политика” (в той части, которая имеет целью изменить относительное значение промышленности в целом и (или) ее отдельных отраслей), и “горизонтальная политика” (в той части, которая касается институтов, инноваций и т. п. в промышленности).

### Неоклассические основания промышленной политики

В обычных неоклассических предпосылках свободная конкуренция рационально действующих в собственных интересах экономических субъектов, которые полностью информированы и не обладают рыночной властью, приводит к Парето-эффективному использованию ограниченных ресурсов. Поэтому основания для государственного вмешательства в такой рыночный механизм возникают в том случае, если есть препятствия для свободной конкуренции, известные как провалы рынка (market failures). Однако само это вмешательство тоже может быть связано с провалами, но теперь уже государства (government failures). Так что неоклассическим аргументам “за” промышленную политику могут быть противопоставлены не менее убедительные аргументы “против” нее.

**Провалы рынка.** В контексте промышленной политики к провалам рынка, дающим основания для тех или иных форм государственного вмешательства, обычно относят неполную информацию, неконкурентные рынки и экстерналии<sup>31</sup>.

**Неполная информация.** С позиций товаропроизводителей неполнота информации может иметь следствием неправильные оценки выгодности отдельных коммерческих проектов. Проблема усложняется, если предполагается выпускать новый продукт, рентабельность которого еще не оценена рынком, и в случае “связанных” инвестиций<sup>32</sup>, когда неопределенность инвестиций в один вид деятельности (например, в обогащение руды) порождает неопределенности инвестиций в сопряженные с ним другие виды деятельности (например, в производство чугуна и стали). В свою очередь, это приводит к ошибкам в оценке перспектив бизнеса, а также снижает потенциальный уровень деловой активности и инвестиций в экономику<sup>33</sup>. С позиций потребителей неполнота информации о качестве новых товаров вынуждает их руководствоваться средними оценками уже известных сопоставимых благ. В этой ситуации существует риск, что предприятия, предлагающие товары качества выше среднего, будут вытеснены с рынка, – то, что получило название

<sup>30</sup> Такое определение выводит за сферу исследования производство материальных благ посредством естественных процессов роста и развития живых организмов (сельское хозяйство), а также разнообразные виды деятельности, не имеющие материальной формы в явном виде (оказание услуг).

<sup>31</sup> См.: Buigues P. - A., Seckat K. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness. Palgrave-McMillan, 2009, p. 10; Cohen E. Указ. труд, p. 86; Navarro L. Industrial policy in the economic literature. Recent theoretical developments and implications for EU policy. European Commission, Enterprise Directorate-General. “Enterprise Papers” № 12, 2003, p. 3.

<sup>32</sup> См.: Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century, p. 8.

<sup>33</sup> См.: Buigues P. - A., Seckat K. Указ. труд, p. 10.



“неблагоприятный отбор” (adverse selection)<sup>34</sup>. Кроме того, корпорации могут специально создавать препятствия для движения информации, умышленно распространять неполную и (или) недостоверную информацию и развивать стратегии, создающие рыночные несовершенства<sup>35</sup>. Противодействие со стороны общественных органов власти может заключаться в том, что они “разрабатывают сильную конкурентную политику, чтобы восстановить условия честной конкуренции в ситуации, близкой к полной информированности, и реализуют стратегическую промышленную политику, посредством которой играют активную роль в поощрении неоппортунистического поведения в интересующих отраслях промышленности”<sup>36</sup>.

*Неконкурентные рынки.* Проблемы с конкуренцией на рынках, обуславливающие ту или иную степень рыночной власти экономических субъектов, имеют место по ряду причин. Это могут быть контроль редких ресурсов, высокие постоянные затраты, экономия на масштабах производства. “В такой отрасли промышленности, которая характеризуется высокими постоянными затратами (и следовательно, экономией на масштабах), первая фирма на рынке имеет решающее преимущество первопроходца, которое препятствует вхождению на этот рынок других фирм. По существу, высокие постоянные затраты и эффект масштабов являются барьерами для входа, за которыми первопроходец захватывает ренту в ущерб для потенциальных конкурентов и потребителей”<sup>37</sup>. Если экономия на масштабах настолько велика, что позволяет одному предприятию удовлетворить весь рыночный спрос, то говорят о монополии естественной — в том смысле, что барьеры для входа базируются на законах природы. Кроме того, как известно из истории промышленной политики, такие барьеры могут создаваться государством искусственно: “Технологии XIX века были таковы, что инфраструктурный бизнес сдерживал рост промышленных предприятий, и наиболее затратным видом этого бизнеса были железные дороги. Железные и обычные дороги были необходимы для того, чтобы доставлять войска к границам, а телекоммуникации — для того, чтобы давать им указания о действиях. ...По соображениям национальной безопасности сети связи, почтовая служба и дороги, так же, как электрические телеграф и телефон, были традиционно государственными монополиями, за исключением тех случаев, когда не хватало финансов”<sup>38</sup>. Способы решения проблемы неконкурентных рынков предусматривают ценовое регулирование (обычно для продукции естественных монополий), директивное воссоздание конкурентной среды (за счет принудительного разделения предприятий), облегчение входа на рынок (путем смягчения регуляторных требований, выделения субсидий для старт-апов и др.).

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

---

<sup>34</sup> См.: Akerlof G. The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. “The Quarterly Journal of Economics” Vol. 84, № 3, 1970, p. 488–500.

<sup>35</sup> См.: Cohen E. Указ. труд, p. 86.

<sup>36</sup> См.: там же.

<sup>37</sup> См.: там же, p. 87.

<sup>38</sup> См.: Foreman - Pеск J. Указ. труд, p. 41.

возможностей (так называемое “self-discovery”) <sup>39</sup> и др. — могут быть ниже общественно оптимального уровня. Аналогичная проблема связана с затратами предприятий на обучение персонала, от которых в условиях его высокой мобильности имеют выгоды также другие организации. Как и в случае с иными экстерналиями, это ослабляет стимулы к предоставлению обучения оптимального уровня в связи с опасениями экономических потерь <sup>40</sup>. Кроме того, экстерналии возникают в процессе координации во времени и пространстве — когда создание новых продуктов требует, в частности, крупных синхронных вложений в связанные виды деятельности, организация которых не обеспечивается рыночным механизмом <sup>41</sup>, географической концентрации промышленности, обусловленной экономией на масштабах <sup>42</sup> и наличием в пределах данной территории редких или трудно перемещаемых факторов производства. Экстерналии могут быть как положительными (в связи с общей инфраструктурой, концентрацией квалифицированных работников, диффузией неявных знаний), так и отрицательными (в связи со скоплением проблемных отраслей и экологическими проблемами) <sup>43</sup>. Обычные неоклассические рецепты решения проблем экстерналий заключаются в предоставлении субсидий (монетарных, кредитных, налоговых и др.) <sup>44</sup> и государственных закупках — для усиления положительных экстерналий (например, посредством стимулирования НИОКР и спин-оф), а также во взимании дополнительных обязательных платежей (налогов Пигу) и штрафов — для ослабления отрицательных экстерналий (например, посредством повышения издержек загрязнителей окружающей природной среды).

**Провалы государства.** Для корректировки провалов рынка органы государственной власти вмешиваются в хозяйственные процессы (посредством налогов, субсидий, закупок, регуляторных норм и др.), но конечным результатом их действий тоже могут быть провалы — еще менее эффективное использование ограниченных ресурсов, чем без такого вмешательства. В контексте промышлен-

---

<sup>39</sup> Под “self-discovery” (самооткрытие) понимают диверсификацию производственной структуры за счет новых товарных линий, освоенных путем приспособления уже известных технологий их производства и продвижения на рынки к местным условиям. Как отмечает Д. Родрик, “self-discovery” отличается от НИОКР и инноваций в обычном их понимании, поскольку оно “не придумывает новые продукты или процессы, но “обнаруживает”, что определенный товар, уже хорошо известный на мировых рынках, может быть произведен внутри страны по низкой цене. Это может требовать некоторого технологического приспособления, чтобы адаптировать иностранную технологию к внутренним условиям, но это приспособление редко представляет собой нечто такое, что является реально патентоспособным и поэтому монополизируемым” (см.: R o d r i k D. Industrial policy for the twenty-first century, p. 9).

<sup>40</sup> См.: B u i g u e s P. - A., S e k k a t K. Указ. труд, p. 13.

<sup>41</sup> См.: R o d r i k D. Industrial policy for the twenty-first century, p. 12–14.

<sup>42</sup> Неравномерное пространственное размещение производительных сил, обусловленное экономией на масштабах и несовершенной конкуренцией, объясняет так называемая “новая экономическая география” (new economic geography). Согласно этой теории, рационально действующие экономические агенты, принимающие во внимание фактор транспортных издержек, предпочитают концентрироваться в одном регионе, а не равномерно распределяться по всей территории. Особенности их размещения определяются балансом выгод от экономии на масштабах производства для предприятий и на разнообразии товаров для покупателей, с одной стороны, и потерь от роста межрегиональных транспортных издержек, с другой стороны (см.: K r u g m a n P. Increasing returns and economic geography. “Journal of Political Economy” Vol. 99, № 3, 1991, p. 483–499; B o s c h m a R., F r e n k e n K. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. “Journal of Economic Geography” № 6, 2006, p. 275).

<sup>43</sup> См.: B u i g u e s P. - A., S e k k a t K. Указ. труд, p. 14–15.

<sup>44</sup> Характеристику видов субсидий см.: S c h w a r t z G., C l e m e n t s B. Government subsidies. “Journal of Economic Surveys” Vol. 13, № 2, 1999, p. 119–147.

ной политики к провалам государства можно отнести несовершенную информацию, своекорыстное поведение должностных лиц, конфликты промышленной политики государства с другими видами экономической политики.

*Несовершенная информация.* Административная бюрократия, управляющая государством, в отличие от тех экономических субъектов, которые непосредственно вовлечены в рыночные трансакции, хуже осведомлена о ценах, издержках и выгодах того или иного бизнеса, путях его развития, перспективах изменения ассортимента продукции, переориентации рынков сбыта и т. п.: “Государственный сектор не является всеведущим и, как правило, еще меньше информирован, чем частный сектор, о дислокации и характере провалов рынка, блокирующих диверсификацию. Правительство может даже не знать, чего именно оно не знает”<sup>45</sup>. Неведение органов государственной власти связано также с определением перечня и выбора лучших инструментов для достижения поставленных целей. Это могут быть самые разнообразные средства как монетарного (налоги, штрафы, субсидии), так и немонетарного (права интеллектуальной собственности, государственное регулирование слияний и поглощений предприятий, тарифы, нетарифные меры, в том числе квоты и лицензии) типов<sup>46</sup>. Применение каждого из них связано с внесением искажений в экономические процессы и труднопредсказуемыми долговременными последствиями – тем более, когда применяется не один инструмент в отдельности, а несколько инструментов в комплексе.

*Своекорыстное поведение должностных лиц.* Если, в соответствии с предпосылкой о рациональном эгоизме экономических субъектов, чиновники преследуют прежде всего личные (а не общественные) интересы, то результатами их действий могут быть неэффективное размещение ресурсов (выделение субсидий не тем отраслям промышленности, которые в них действительно нуждаются, излишне низкие или высокие тарифы и т. д.) и привнесенное искажение конкуренции – независимо от того, насколько они хорошо осведомлены о проблемах рынка. Когда для проведения промышленной политики создаются регулирующие органы, своекорыстное поведение должностных лиц может приводить к их “захвату” (regulatory capture), означающему, что эти органы начинают выполнять возложенные на них функции в интересах тех фирм, чью деятельность они призваны регулировать<sup>47</sup>. Это дает некоторые основания для заключения о том, что “экономическое регулирование вообще не проводится в общественных интересах, но представляет собой процесс, посредством которого группы интересов пытаются продвигать свои (частные) интересы”<sup>48</sup>. Как правило, “захват” регулирующих органов достигается методами коррупции (посредством взяток или предоставления чиновникам различных выгод, например, в виде гарантий будущей занятости и др.), хотя для этого могут использоваться и другие способы<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> См.: R o d r i k D. Industrial policy for the twenty-first century, p. 16.

<sup>46</sup> См.: B u i g u e s P. - A., S e k k a t K. Указ. труд, p. 21–22.

<sup>47</sup> См.: P o s n e r R. Theories of economic regulation. “Bell Journal of Economics” Vol. 5, № 2, 1974, p. 335–358.

<sup>48</sup> См.: т а м же, p. 343.

<sup>49</sup> Для “захвата” регулирующих органов группы интересов, помимо использования в собственных целях своекорыстного поведения чиновников, могут также применять такие инструменты, как угрозы репутации, специально подобранная информация о проблемах регулируемого бизнеса и др. (см.: D a l B ó E. Regulatory capture: a review. “Oxford Review of Economic Policy” Vol. 22, № 2, 2006, p. 220). Тем не менее, с позиций экономической методологии, объяснение через экономические интересы имеет доминирующее значение.

*Конфликты промышленной политики государства с другими видами экономической политики.* Помимо промышленной политики, можно назвать, по меньшей мере, еще два вида экономической политики, связанных с государственной поддержкой бизнеса: это торговая политика (направленная на соблюдение интересов отечественных производителей и потребителей) и политика в области конкуренции (направленная на обеспечение эффективного функционирования рыночного координационного механизма и борьбу с неконкурентной деловой практикой)<sup>50</sup>. Все они имеют пересекающиеся сферы применения, а потому их одновременное использование, обычное на практике, чревато противоречиями и даже конфликтами. Типичным примером таких противоречий служат те, которые возникают при реализации промышленной политики в форме поддержки “молодых отраслей” (infant industry). Такая поддержка, обычно апеллирующая к провалам рынка (в виде плохо функционирующих рынков капитала, информационных препятствий для вступления в отрасль), предполагает создание специальных торговых барьеров и принятие мер по защите от конкуренции, что явно противоречит современной конкурентной и торговой политике, нередко направленной на обеспечение большей открытости национальных экономик<sup>51</sup>.

Таким образом, согласно приведенному перечню провалов государства, его действия, нацеленные на улучшение ситуации в промышленности, совершенно не гарантируют успеха. Мерилами его оценки в неоклассической экономической теории считаются критерий Парето-улучшения или более операционный критерий потенциального Парето-улучшения, предполагающие сопоставление затрат и результатов (cost-benefit analysis). Поэтому, чтобы убедиться в эффективности или неэффективности выбранного варианта промышленной политики, нужно сопоставить связанные с ним затраты и результаты. Очевидно, что на практике это сделать очень сложно — в силу проблематичности как корректного измерения выгод государственных интервенций, направленных на исправление рыночных провалов, так и расчета связанных с ними издержек с учетом возникающих побочных эффектов<sup>52</sup>.

*Окончание статьи — в следующем номере журнала.  
Статья поступила в редакцию 20 сентября 2011 г.*

---

<sup>50</sup> См.: Buigues P. - A., Sekkat K. Указ. труд, р. 22.

<sup>51</sup> Обсуждение аргументов “за” и “против” государственной поддержки развивающихся отраслей см.: Park H., Saggi K. Указ. труд. Одной из наиболее известных работ по этой проблеме, где приведены аргументы против такой политики, является статья Р. Болвина (см.: Baldwin R. The case against infant-industry tariff protection. “Journal of Political Economy” Vol. 77, № 3, 1969, p. 295–305).

<sup>52</sup> Дж. Формен-Пек для оценки промышленной политики предлагает использовать два подхода, основанных на соизмерении затрат и результатов: первый — анализ последствий специфических интервенций государства (например, специальных таможенных тарифов, отдельных проектов (таких, как “Конкорд”), программ субсидирования НИОКР и стимулирования инвестиций, специальных режимов в сфере генерирования электроэнергии и т. п.); второй — анализ последствий промышленной политики для экономики в целом (см.: Forman P. J. Указ. труд, р. 52). Как отмечает сам автор, ни один из них не является вполне удовлетворительным, очевидная причина чего — проблематичность элиминирования влияния тех переменных, которые не относятся к числу исследуемых. Поэтому выполненные им оценки разных типов промышленных политик (см.: там же, р. 52–58) содержат, по-видимому, неизбежные элементы “story telling”.