

ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТА ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОМИСЛОВОСТІ

УДК 338.45.01:334.0012.74:338.24

Александр Витальевич Лях,

канд. экон. наук

Институт экономики промышленности
НАН Украины, Киев

ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СТРАТЕГИЯ РАЗУМНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ

Промышленности Украины, как и её экономике в целом, в докризисный период были характерны структурная деформация и отставание в инновационном развитии, причём факторы, которые это обусловили, не исчерпали своего отрицательного влияния и к моменту начала кризиса 2008-2009 гг. [1, с. 54]. Требовалось «...изыскать возможность и приложить внутренние экономические, политические и социальные усилия в направлении повышения уровня жизни за счёт политики импортозамещения и обеспечения экспортной ориентации экономики, но уже не за счёт второго и третьего технологических укладов, а обеспечения ресурсами развития за счёт четвёртого и даже пятого технологических укладов...» [1, с. 69]. Глобальный кризис, получивший название «Великая рецессия», несмотря на ожидания того, что его окончание принесёт определённое оздоровление, наоборот, усугубил структурные проблемы и технологическое отставание украинской промышленности, что существенно ограничивает возможности реализации стратегии повышения конкурентоспособности экономики страны [2, с. 208].

Современная научно-техническая революция на основе глобальных сетей предоставляет практически всем странам и регионам, независимо от уровня их развития, возможности ускоренно повы-

шать свой экономический потенциал, обеспечивать относительно устойчивое социально-экономическое развитие. Однако парадокс заключается в том, что для этого необходимо предварительно достичь достаточно высокого уровня развития промышленного и научно-технического потенциалов, иметь соответствующие институциональную базу и развитую рыночную инфраструктуру.

Как отметил в докладе «Роль технологий и инноваций во всеохватывающем и устойчивом промышленном развитии» Генеральный директор Организации Объединённых Наций по промышленному развитию (UNIDO) Ли Йонг (Li Yong): «С экономической точки зрения глобализация и фрагментация производства на международном уровне способствовали распространению новых технологий за счёт интенсификации торговли сложными промышленными товарами. Однако такое распространение технологий во многих случаях не воплотилось в конкретных возможностях роста в связи с отсутствием технологического потенциала и способностей стран содействовать развитию инновационных систем. Инновации необходимо поддерживать с помощью соответствующего посредничества, направленного на укрепление процесса продвижения от изобретения технологии до её внедрения фирмами, как это имело место в странах, показательных в этом отношении, таких как

© А.В. Лях, 2016

Китай и Республика Корея»¹. Обеспечение эффективного влияния публичной власти на формирование современного промышленного комплекса страны в условиях усиливающейся глобальной конкуренции путём выработки и реализации промышленной политики особенно актуально для развивающихся рыночных экономик, имеющих ещё не сформированный должным образом институциональный фундамент, каковой является экономика Украины. Эта точка зрения находит поддержку у многих украинских учёных-экономистов (см., например, [2, с. 35; 4 с. 5; 5, с. 9; 6, с. 195; 7, с. 82; 8, с. 50]).

На необходимость повышения роли и действенности промышленной политики в системе государственного стратегического планирования и создания адекватной внешней среды для бизнеса, ориентирующей его на инновационный путь развития, указывают также российские исследователи (см., например, [9-13]). Теоретические и методологические вопросы разработки промышленной политики для постсоветских стран в современных условиях обострения глобальной конкуренции исследованы авторами работ [2; 4; 7; 8; 11-14].

Современным вызовом для экономической науки являются вопросы формирования и реализации промышленной политики в условиях, когда значительная часть финансовых ресурсов и полномочий передаётся органами центральной

власти на уровень регионального и местного самоуправления, т.е. имеет место процесс децентрализации власти, набирающий силу сейчас в Украине. Предложения о переносе центра ответственности за выработку и реализацию промышленной политики на региональный и местный уровни, в том числе в рамках поддержки развития индустриальных кластеров, нашли отражение в научной литературе (см., например, [2, с. 41-45; 8, с. 196-212; 15-18]) и даже имели определённое практическое воплощение [19; 20]. Однако в целом целесообразность такой трансформации ещё не получила достаточного теоретического обоснования, остаются неисследованными подходы к организации децентрализованной промышленной политики, возможные формы и инструменты для её реализации.

Целью данной статьи является дальнейшее углубление анализа современных особенностей формирования и реализации промышленной политики в Украине в условиях передачи значительного круга полномочий и финансовых ресурсов от органов центральной власти органам регионального и местного самоуправления, с учётом обязательства Украины строить политику в сфере промышленности и предпринимательства на основе подходов, применяемых в Европейском Союзе.

Решение об осуществлении децентрализации государственной власти в Украине не является актом сугубо политической целесообразности в связи со сложившейся на данный момент ситуацией в стране. Децентрализация есть требование времени, имеющее чёткие объективные предпосылки, которые обусловлены процессами глобализации. По мере интеграции тех или иных стран в глобальную рыночную экономику, а также в результате развития информационно-компьютерных технологий, в том числе социальных интернет-сетей, возможности правительств этих стран адекватно и оперативно принимать решения,

¹“From an economic point of view, globalization and the fragmentation of production at international level have facilitated the diffusion of new technologies through the intensification of trade in sophisticated manufacturing goods. However, this diffusion of technology has in many cases not translated into concrete growth opportunities due to the lack of technological capabilities and the capacity of countries to promote innovation systems. Innovation needs to be supported by appropriate interventions that strengthen the process from technology invention to adoption by firms as was the case in benchmark countries such as China and the Republic of Korea” [3, с. xiv].



вливающие на социально-экономическое развитие на их территории, существенно ослаблены. «Уменьшение их (национальных правительств. – А.Л.) способности управлять национальной экономикой, поддерживать уровень занятости и устойчивый экономический рост, не допускать дисбаланса в платежах с другими странами, контролировать ставку банковского процента и обменный валютный курс, – все это не есть следствием ни технической некомпетентности, ни моральной порочности, ни политической неуклюжести. Ни один из этих недостатков не может быть поставлен в вину любым странам или любым правительствам. Они просто жертвы глобальной рыночной экономики»¹.

Именно глобализация ведёт к повышению роли регионального и местного уровней власти в стимулировании экономического роста в рамках промышленной и региональной политик. «В ответ на эти экономические, технологические, политические и интеллектуальные изменения политика регионального развития была переориентирована. В настоящее время она тяготеет к тому, чтобы быть более децентрализованной, осуществляться на региональном или местном уровне, где лучшие способности к горизонтальной интеграции и знанию проблем»².

¹ “The decreasing of their ability to govern the national economy, to support employment and sustainable economic growth, to avoid imbalance in the payments with other countries, to control the rate of bank interest and foreign exchange rate, all this is not a consequence of any technical incompetence, or moral depravity, or political clumsiness. None of these shortcomings can not be used as an accusation of any country or any governments. They are simply a victim of the global market economy” [21, с. 13].

² “In response to these economic, technological, political, and intellectual changes, regional development policy has been refocused ... It now tends to be more decentralized, to the regional or local level where the capacity for horizontal integration and knowledge of problems is greatest” [22, с. 4].

В условиях глобализации параметры экономического развития отдельно взятых стран либо выходят из-под контроля национальных правительств (например, финансовые рынки, рынки информации и технологий), либо в силу естественной инерционности политических процессов национальные правительства не успевают адекватно реагировать на быстро меняющуюся под воздействием конъюнктуры глобальных рынков ситуацию. «Более чем когда-либо рынки становятся выходящими за границы и интересы национальных государств, в то время как способность отдельных стран управлять своей внутренней экономикой и определять способ, которым она взаимодействует с внешними структурами, соответственно снизилась. Эти изменения переформировали городские сообщества и изменили распределение возможностей и доходов в городах, независимо от степени их участия в глобальной экономике»³.

М. Кастельс и П. Холл ещё 20 лет назад отмечали: «Именно потому, что экономика становится глобальной, национальные правительства страдают от потери способности действовать в рамках функциональных процессов, формирующих их экономики и общества. Но регионы и города являются более гибкими в адаптации к изменяющимся условиям рынков, технологий и культуры»⁴. Таким

³ “More than ever, markets appear to transcend the borders and interests of nation states while the ability of individual countries to direct their internal economies and shape the manner in which they interact with external structures has declined accordingly. These changes reshape urban networks and rearrange the distribution of opportunities and income in cities, regardless of the cities’ degree of participation in the global economy” [23, с. 59].

⁴ “Just because the economy becomes global, national governments are suffering from the loss of the ability to act within the framework of functional processes that shape their economy and society. However, regions and cities are more flexible in adapting to changing conditions of the markets, technologies and culture” [24, с. 7].

образом, глобализация, снижая роль национальных правительств, одновременно усиливает значение органов регионального и местного самоуправления. Тем самым она выдвигает своеобразный вызов для формирования такой парадигмы политики регулирования экономических и социальных процессов, которая была бы максимально децентрализованной, базирующейся на принципе субсидиарности (с учётом реальной возможности различных уровней управления влиять на указанные процессы и эффективность этого влияния), что особенно важно для таких направлений регулирования экономики, как промышленная и региональная политики.

Преимущества органов регионального и местного самоуправления перед органами центральной власти в реализации целей и задач промышленной политики в условиях децентрализации государственного управления сводятся к следующему:

органы регионального и местного самоуправления имеют лучший доступ к информации о наличных на их территории ресурсах, их качестве, а также о требованиях местного бизнеса к ресурсной составляющей развития;

представителям власти на местах гораздо легче, чем представителям центральной власти, достичь необходимого уровня социального капитала, т. е. доверия в отношениях между ними и бизнесом, а представителям бизнеса легче обеспечить контроль за реализацией заявленных местной властью и согласованных с ними политических мер;

в условиях бюджетной децентрализации органы регионального и местного самоуправления получают значительно большие финансовые возможности для создания и совершенствования имеющейся производственной и рыночной инфраструктуры, необходимой для привлечения бизнеса, а также для стиму-

лирования его инвестиционной активности.

Передача определенных полномочий, связанных с промышленной политикой, на региональный и местный уровни позволит центральным органам государственного управления сконцентрировать своё внимание и наличные ресурсы на задачах, которые могут быть решены с наибольшей эффективностью только на этом уровне управления. С этой точки зрения задачами центрального правительства будет гармонизация региональных промышленных политик с общенациональными целями и координация регионального развития путём разработки и реализации общенациональных программ и осуществления определённого набора функций, обеспечивающих приоритет общенациональных целей развития. В частности, к ним следует отнести:

обеспечение макроэкономической стабильности и инвестиционной привлекательности страны, введение системы регулирования экспорта капитала, облегчающей коммерческое присутствие украинских компаний за границей;

предотвращение монополизма и поддержание на относительно низком уровне страновых рисков ведения бизнеса;

создание необходимых институциональных и инфраструктурных предпосылок для расширения участия украинских компаний на глобальных рынках, с учётом требований, вытекающих из условий участия Украины в ВТО и ассоциации с Европейским Союзом;

поддержка экспорта высокотехнологичной украинской продукции посредством содействия отечественным компаниям в выставочной деятельности, продвижения на внешний рынок, упрощения процедур экспортного контроля;

адаптация национального законодательства и национальных стандартов к



законодательству ЕС, международным стандартам контроля (технического, санитарного и пр.), экологического регулирования, защиты прав потребителей;

реализация действенной поддержки фундаментальных исследований и НИОКР, создание соответствующей инфраструктуры передачи новых технологий, вертикально интегрированных научно-образовательных структур общенационального значения;

государственная поддержка легального инвестирования украинских компаний на развитых зарубежных рынках, нацеленного на создание и развитие соответствующих маркетинговых и сервисных сетей, повышения конкурентоспособности этих компаний;

поддержка усилий регионального и местного самоуправления, направленных на интернационализацию их экономик, наращивание экспортного потенциала, их активного участия в деятельности евро-регионов, оказание содействия местным властям в привлечении иностранных инвестиций.

создание институциональных и организационных условий для активного включения малого и среднего бизнеса в мирохозяйственные связи, в частности путём стимулирования взаимодействия с ним крупного бизнеса, развития систем кредитной поддержки экспорта предприятиями МСБ, субконтрактинговых и франчайзинговых инфраструктур.

В Соглашении об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом предусмотрено, что «стороны развивают и укрепляют сотрудничество по вопросам политики в сфере промышленности и предпринимательства и таким образом улучшают условия для предпринимательской деятельности для всех субъектов хозяйствования с особым вниманием к малым и средним предприятиям», и такое сотрудничество «... должно основываться

на политике ЕС по развитию малого и среднего предпринимательства и промышленности, с учётом международно признанных принципов и практики в этих сферах» [25, ст. 378].

Повышение роли промышленности в обеспечении устойчивого, сбалансированного и социально ориентированного «разумного» (т.е. обеспеченного инновациями) экономического роста, поиск политических рычагов, способствующих улучшению стратегических позиций, занимаемых европейской промышленностью в глобальной конкуренции, – эти ключевые вопросы занимали видное место в политике социально-экономического развития европейского сообщества в течение последних десятилетий [26, с. 191-192]. Европейское сообщество переживает деиндустриализацию в течение всего этого периода, но этот процесс ещё более ускорился во время так называемой Великой рецессии – глобального кризиса 2008-2009 гг. [27, с. 3]. Дж. Стиглиц отмечает, что сегодня актуальность и уместность промышленной политики признается большинством экономистов и политических лидеров со всех сторон идеологического спектра [28, с. 59]. В то же время многие исследователи отмечают необходимость совершенствовать промышленную политику как такую, которая, что реализуется самостоятельно европейскими державами, так и общую политику поддержки развития промышленности Европейского Союза.

Направления такого совершенствования видятся в повышении управляемости и одновременно «смягчении» промышленной политики путём более тесного сотрудничества органов публичной власти с частным бизнесом при выработке политических мер, одновременно обеспечивая прозрачность и оценку общественной эффективности такого сотрудничества с целью предотвращения

исключительно секторального извлечения ренты и коррупции; сочетания промышленной политики с другими целевыми политиками (региональной, социальной, образовательной, экологической, энергетической и т. д.); обеспечения согласованности мер промышленной политики с макроэкономической политикой в целом и её отдельными составляющими (инвестиционной, кредитно-денежной, валютной и т. д.) [27, с. 16-17; 29, с. 59; 30, с. 48; 31, с. 24; 32, с. 6, 8, 9].

В Европейском Союзе, где глобальный кризис, возможно, нанёс самый глубокий в долгосрочной перспективе экономический и социальный ущерб, почти все правительства пересматривают свои промышленные стратегии, пытаясь извлечь уроки из успешного опыта Финляндии или Германии. В целом в ЕС отношение к промышленной политике значительно изменилось. Если в 2005 г. Европейской Комиссией была заявлена приверженность горизонтальной промышленной политике и отказ от возвращения к избирательной интервенционистской (вертикальной) политике, хотя не отрицалась возможность учёта «специфического контекста отдельных экономических секторов» [33, с. 3], то в 2010 г. Европейская Комиссия одобрила новый (матричный) подход к промышленной политике, направленной на объединение горизонтальной основы и вертикального, т. е. секторального вмешательства (*sectoral application*), и определила конкретные секторы для поддержки (в частности, автомобилестроение, производство транспортного оборудования, энергетику, химическую и пищевую промышленности) [34, с. 4, 23]. Это с одной стороны, а с другой – в Европейском Союзе в целом и в отдельных странах-членах ЕС за последние годы претерпела значительных изменений и практика поддержки так называемых полюсов

роста в сторону более горизонтального подхода¹.

Суть произошедших изменений в поддержке полюсов роста сводится к трём основным моментам. Во-первых, наметился явный отход от целевой ориентации поддержки полюсов роста на так называемый «подъем чемпионов». Это означает, что «дизайн» промышленной и региональной политик должен быть нацеленным на обеспечение инновационного развития не отдельных, а всех экономических секторов, отраслей и во всех регионах. Такой подход соответствует приоритетам Европейской Стратегии 2020 – обеспечение «умного, устойчивого и всеобъемлющего роста» [35, с. 8].

Во-вторых, меры политики экономического роста и регионального развития не рассматриваются как шаблон, имеющий «один размер для всех», то есть упор делается на том, что нужно учитывать институциональные, исторические и географические особенности того или иного региона, страны [36, с. 3].

В-третьих, признается, что непосредственно сам процесс разработки мер такой политики должен иметь направленность не «сверху вниз», а «снизу вверх», то есть в разработку и реализацию политических мероприятий привлекается широкий круг всех заинтересо-

¹ Термин «полюса роста» относится к промышленной и региональной политикам. Относительно промышленной политики он означает меры по продвижению инновационных и технически продвинутых отраслей, которые стимулируют экономическое развитие связанных с ними предприятий и отраслей. В пространственном смысле политика по созданию полюсов роста означает создание условий для активизации инвестиций в инновационное развитие отдельных регионов, кластеров, локальных территорий которые становятся «локомотивами» экономического и социального подъёма для других территорий, и страны в целом.

ванных сторон, особенно представителей предпринимательского сектора [37, с. 5].

Региональные инновационные стратегии стран-членов ЕС традиционно состоят в основном из горизонтальных мер и политики нейтральной по отношению к секторам экономики и отраслям, направленной на улучшение общих рамочных условий и возможностей для инновационного развития (развитые университеты, человеческий капитал, защита прав интеллектуальной собственности, соответствующая научно-исследовательская и ИТ инфраструктура, обеспечение конкуренции и открытости и т.д.). Но за последнее пятилетие ключевое место в политике инновационного развития и сплочения ЕС занимает новая стратегия, которая сохраняет ставший уже традиционным акцент на горизонтальных мероприятиях, но добавляет новую «вертикальную логику», связанную с так называемой разумной специализацией (smart specialisation) [38, с. 3]. Разумная специализация фокусируется в большей мере на вертикальной, чем на нейтральной логике вмешательства в экономику, то есть имеется в виду, что процесс разработки данной стратегии включает в себя элемент выявления и отбора привлекательных для целевой поддержки сфер экономической деятельности, технологий, подсистем, которые могли бы способствовать инновационному развитию конкретных регионов и стран [39, с. 5]. При этом концепция разумной специализации придаёт большое значение вовлечению всех местных заинтересованных сторон (органов регионального и местного самоуправления, бизнес-ассоциаций, университетов, профсоюзов и других неправительственных организаций) в процесс идентификации конкретных объектов для этой целевой поддержки, а также обеспечению приватно-государственной координации деятельности в процессе реали-

зации разработанной стратегии, её мониторинга и оценки эффективности [40, с. 2].

В общих чертах концепция разумной специализации (в ряде нормативных документов ЕС обозначается аббревиатурой RIS3 от словосочетания «научно-исследовательские и инновационные стратегии для разумной специализации»¹) является стратегическим подходом к выработке политики экономического развития определённой территории путём адресной поддержки научных исследований и инноваций. Он включает в себя процесс разработки видения развития региона, определение стратегических приоритетов на основе выявленных при участии широкого круга заинтересованных сторон сфер наибольшего стратегического потенциала, формирование предельно децентрализованных и прозрачных механизмов стратегического управления, определение набора политических инструментов, направленных на максимизацию инновационного потенциала региона, независимо от того, является ли он экономически сильным или слабым и относится ли к высокотехнологичным или низкотехнологичным.

Разумная специализация как подход к разработке стратегий развития относительно небольших стран и регионов, решающих одновременно задачи промышленной, инновационной и региональной политик, включён в повестку дня таких наднациональных политических институтов, как Европейская Комиссия, Организация Объединённых Наций по промышленному развитию (ЮНИДО). Всемирный банк и ОЭСР также занимаются распространением идеи и оказанием помощи в практическом воплощении этого подхода. Штаб-квартира ОЭСР начала большой проект на эту тему, в которой

¹ Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation.

участвуют не только европейские страны, но и страны из других континентов [41-44].

Построение стратегии разумной специализации базируется на тщательном анализе так называемых региональных активов (к которым относятся: промышленные объекты и применяемые базовые технологии, кластеры и иные сетевые формы организации бизнеса, университеты, научно-исследовательские институты, технологические центры, человеческий капитал и его профессиональный уровень, окружающая среда, доступ к рынкам, система управления в регионе, а также наличие и теснота международных связей региона и связей с другими регионами страны). Также предусматривается изучение потенциальных партнёров в других регионах, для того чтобы избежать ненужного дублирования в специализации.

Стратегия разумной специализации должна быть основана на реально действующем партнёрстве между предприятиями, общественными организациями и научными учреждениями. Такая стратегия разрабатывается на основе процесса непосредственного участия заинтересованных сторон (органов регионального и местного самоуправления, правительственных региональных учреждений, торгово-промышленных палат, ассоциаций предпринимателей, университетов и исследовательских центров, НГО и других заинтересованных сторон) с помощью таких мер, как исследования и опросы, SWOT-анализ, консультации, создание специальных рабочих групп, проведение мозговых штурмов, семинаров и т.д.

Одной из давних проблем правительств, стремящихся быть стратегически непогрешимыми в адресности их мер в рамках промышленной политики и поддержки инновационной активности, является отсутствие информации о рын-

ке, технологиях и институциональных возможностях [45, с. 3-4]. Достижения в области ИКТ, развитие человеческого капитала, совершенствование государственных администраций, более тесное взаимодействие между промышленностью и правительством на различных этапах и уровнях выработки политики (например, от проведения мозгового штурма по методологии форсайт до конкретных примеров государственно-частного партнёрства) увеличили объем информации, а также усилили стимулы для раскрытия информации, лежащей в основе обоснования стратегической политики. Стратегии разумной специализации, таким образом, создают новые возможности в этом аспекте для национальных, региональных и местных администраций, в том числе за счёт использования информации, ранее для них недоступной [44, с. 19-20].

Процесс формирования стратегии проходит шесть последовательных этапов [38, с. 17-25]. На первом этапе анализируется экономика региона и его инновационный потенциал. Этот этап обеспечивает информационный ресурс для выявления стратегических приоритетов будущего развития, но уже в результате аналитической работы могут быть выявлены сферы, куда необходимо направить инвестиционную активность или интервенции в экономику страны или региона. Так, в провинции Сконе (Skåne) на юге Швеции исследование на первом этапе разработки стратегии показало, что необходимы целенаправленные меры по устранению следующих недостатков: в регионе относительно значительные ресурсы вкладываются в поиск идей, имеющих потенциал для создания новых предприятий, но структура поддержки стартапов является слабой; инфраструктура по оказанию инновационных услуг недостаточно развита; доступ к венчурному капиталу слишком ограничен; су-



существующая потребность заинтересованных сторон в систематических анализах состояния окружающей среды и отраслевых рынков не находит удовлетворения; требуется также более эффективная координация различных агентств, связанных с поддержкой инновационной деятельности и интернациональных связей бизнеса [46, с. 35-36].

Второй этап – создание механизмов управления разработкой стратегии, обеспечивающих участие не только соответствующих органов власти, но и причастность широкого круга заинтересованных сторон к проектированию стратегии. Для этого «...схемы управления должны предусматривать «совместное руководство», что означает: иерархии в принятии решений должны быть достаточно гибкими, с тем чтобы позволить каждому участнику играть определенную роль и в конечном итоге стать ведущим на конкретных фазах проектирования стратегии в соответствии с особенностями, подготовленностью и возможностями участника»¹.

Третий этап посвящен формулированию общего видения будущего развития региона и определению основных целей для его достижения, их важности. Значительным элементом стратегического управления, связанным с этим этапом, является обеспечение хорошей коммуникации разработчиков стратегии с широкими слоями общественности в регионе. Это способствует распространению видения и целей развития, генерирует положительное отношение в региональном сообществе к стратегии, что позволяет

¹ «...governance schemes should allow for 'collaborative leadership', meaning that hierarchies in decision-making should be flexible enough in order to let each actor to have a role and eventually take the lead in specific phases of RIS3 design, according to actors' characteristics, background, and capacities» [38].

обеспечить активное участие в ее реализации всех заинтересованных сторон.

На четвертом этапе определяются приоритетные сферы специализации региона. Центральным элементом концепции разумной специализации, который отличает ее от традиционных схем инновационной и промышленной политик, является фокусирование на «предпринимательском поиске», или «самопознании», которое представляет собой процесс, посредством которого предприниматели понимают, что определенные продукты или виды деятельности (независимо от того, производятся или не производятся они в других регионах) могут быть произведены или осуществляться на данной территории с некоторыми изменениями и, возможно, при более низкой стоимости. Предприниматели способны «открыть» новые направления деятельности путём объединения существующих научно-технических знаний (например, относительно ИКТ или нанотехнологий) с промышленными ресурсами и возможностями в регионе (например, уникальными местными ремесленными навыками и знаниями), которые могут привести к новым экономическим возможностям. Этот новый процесс «самопознания» также позволяет избежать имитации стратегий других регионов по принципу «и у меня тоже такое будет», которая была характерной многих регионах инновационным стратегиям в Европе за последнее десятилетие [44, с. 32].

Большинство попыток копирования успешных региональных инновационных стратегий других регионов или стран на практике оказались менее эффективными, поскольку не удалось их адаптировать к конкретным промышленным и институциональным контекстам регионов, в которых пытались их осуществить [47, с. 7]. Кроме того, эмпирические данные показывают, что, несмотря на сходные условия, страны и регионы могут специ-

ализироваться в самых разных видах деятельности, определив приоритетные направления поддержки отраслей, технологий или продуктов через процесс «самопознания» (например, путём применения тех же нанотехнологий с учётом местных условий и традиций). Анализ приоритетов будущей специализации 13 стран, присоединившихся к ЕС после 2004 г., выполненный в рамках исследования международной и межрегиональной кооперации этих стран в области специализации и инновационной активности [48], базировался на их стратегиях разумной специализации, которые были представлены для рецензирования (peer review) экспертами Европейской Комиссии и размещены на карте разумной спе-

циализации виртуальной платформы Eye@RIS3 database [49]. Из анализируемых 13 стран 12 из них разместили на платформе только национальные стратегии, в то время как Польша разместила национальную и региональные стратегии 14 воеводств. Все эти стратегии содержали 197 приоритетов будущей специализации стран и регионов, в среднем по 7 приоритетов. В странах относительно небольшого размера определили от 4 до 6 приоритетов, в то время как для Польши определили 19 приоритетов на национальном уровне и между 4 и 15 – на региональном уровне. Частота выбора определенных групп приоритетов специализации представлена в таблице.

Таблица

*Приоритетные области стратегий разумной специализации
13 стран и 14 регионов ЕС*

Приоритетные области специализации	Количество случаев выбора в качестве приоритета	В % к общему количеству
Биоэкономика и сельское хозяйство	26	13,2
Информационно-коммуникационные технологии	24	12,0
Энергетика	23	11,7
Медицинская промышленность и здравоохранение	21	10,7
Машиностроение и электроника	19	9,6
Бизнес-услуги	17	8,6
Транспортные средства	15	7,6
Химия, фармацевтика, косметика	14	7,1
Творческие виды деятельности	10	5,1
«Зеленая» экономика и чистые технологии	9	4,6
Туризм и рекреация	7	3,6
Строительство	5	2,5
Металлургия	5	2,5
Обрабатывающая промышленность	2	1,0
<i>Источник информации: [48, с. 26]</i>		

Пятый этап – разработка комплексного набора сочетаемых политических мер (policy mix), дорожных карт, планов действия. Этот процесс планирования включает в себя как использование уже существующих на момент разработки

стратегии программ и соответствующих инструментов (фондов, агентств, рабочих групп и т. д.) с учетом оценки их эффективности и актуальности для развития приоритетных сфер специализации, так и присоединение новых инструментов, со-

здание которых оправдано с точки зрения их вклада в достижение стратегических целей. Существенными преградами для организации эффективного процесса планирования в рамках стратегии разумной специализации являются инерция существующих программ и инструментов политики, местное лоббирование определенных сфер экономической деятельности, не попавших в приоритетные, или отсутствие способности у аппарата органов публичной власти адаптироваться к комплексу задач, обусловленных новой стратегией [50, с. 71]. О степени новизны и сложности этого этапа разработки стратегии говорит тот факт, что в некоторых странах (например, Латвии, Чехии и Эстонии), несмотря на то что сами стратегии формально утверждены, «полиси микс» еще находятся в стадии разработки [51, с. 12].

На шестом этапе разрабатываются и вводятся механизмы мониторинга и оценки реализации стратегии. Как указано в Руководстве по разработке стратегий разумной специализации, подготовленном по заданию Европейской Комиссии, разработка показателей для мониторинга и оценки результатов является важным элементом как на стадии проектирования стратегии, так и на стадии реализации компонентов плана действий [38, с. 59]. Мониторинг отличается от оценки двумя основными аспектами. Мониторинг необходим для того, чтобы убедиться, что необходимые мероприятия планируются, средства выделяются, используются правильно для достижения запланированных результатов и что соответствующие показатели изменяются в нужном направлении и размерах. Оценка направлена на формулирование выводов о последствиях предпринятых действий, измеряемых показателями результатов, и понимание того, почему и как эти результаты достигнуты или не достигнуты. Зачастую проблема в оценивании возни-

кает тогда, когда стратегии и программы приняты без четкого формулирования предполагаемых результатов и логики основных мер реализуемой политики [50, с. 79-80].

Эксперты Центра исследования европейской политики (European Policy Center) считают, что «если реализация подхода разумной специализации будет хорошо координироваться и осуществляться на всей территории ЕС, то это может привести к очень успешным результатам. Во-первых, это может активизировать процесс предпринимательского поиска (приоритетов. – А.Л.) на региональном уровне, помогая региональным властям инвентаризировать сильные и слабые стороны своей промышленности. Во-вторых, разумная специализация может способствовать межрегиональному обучению и сотрудничеству... Несколько регионов ЕС уже применяют концепцию и стремятся развивать его дальше. В-третьих, этот инструмент является весьма перспективным для содействия начавшейся европеизации цепочек добавленной стоимости ... и предотвращения перепроизводства, что в настоящее время происходит в автомобильной промышленности»¹.

Концепция разумной специализации исходит из предположения, что наиболее перспективным способом содействия экономическому росту региона,

¹ “If well coordinated and implemented across the whole EU territory, the smart specialisation approach can lead to very successful results. First, it can activate a process of entrepreneurial discovery at the regional level, helping regional authorities to take stock of their industry’s strengths and weaknesses. Second, smart specialisation can foster inter-regional learning and cooperation... Several EU regions have already applied the concept and are looking to develop it further. Third, this tool is very promising for facilitating the emergence of the Europeanisation of manufacturing value chains ... and avoiding over-production like what is currently occurring in the car industry sector” [27, p. 38].

основанному на знаниях, является диверсификация в области технологий, продуктов и услуг, которые тесно связаны с существующими доминантными технологиями и имеющимися в данном регионе базовыми навыками. Передача новых знаний будет наиболее успешной, если это происходит в пределах смежных отраслей (в отличие от разнообразных, не связанных между собой отраслей промышленности и секторов). Новые отрасли промышленности будут расти в наиболее успешных существующих кластерах, но только тогда, когда отраслевые границы будут размыты. Важна не диверсификация сама по себе, а скорее специализированная технологическая диверсификация в возникающих сферах экономической деятельности. Этот процесс начинается с анализа существующих региональных знаний и экономических возможностей и нацелен на родственные виды деятельности, но с более высокой добавленной стоимостью. Исходя из этого для регионов при разработке стратегии разумной специализации должна быть установлена в качестве приоритета взаимодополняемость связанных видов экономической деятельности, а также определены наилучшие способы объединения усилий для создания нового промышленного потенциала в сферах с высокими возможностями роста (например, в сферах деятельности, связывающих несколько кластеров) [52, с. 5].

Анализ принципов и составных элементов стратегии разумной специализации регионов позволяет сделать вывод, что она тесно переплетается с политикой кластеризации регионального развития, реализуемой Европейским Союзом и странами-членами ЕС на протяжении уже третьего десятилетия. Из-за присущей территориально-производственным системам сетевого типа способности поддерживать сотрудничество между различными субъектами инновационной

деятельности в регионе кластеры являются мощными инструментами для укрепления конкурентоспособности промышленности, активизации инноваций и регионального роста. В настоящее время они используются политиками во всем мире в качестве «строительных блоков» для реализации промышленной и региональной политики, различных стратегий, таких как активизация исследований и инноваций. В специальном руководстве по разработке региональных стратегий разумной специализации, подготовленной экспертами Европейской Комиссии, прямо указано на то, что такая стратегия будет более эффективной, если будет опираться на существующие или формируемые кластеры. «Кластеры предлагают огромный потенциал для реализации стратегии разумной специализации путём предоставления и мобилизации ресурсов, необходимых для достижения этой цели. Их знания, сети и динамизм являются подходящими ингредиентами, доступными на местном уровне, использование которых позволит регионам создать большую ценность, достигая более высокого уровня функционирования и преуспевания в глобальной экономике»¹.

Европейская Комиссия в июне 2011 г. создала Платформу для поддержки разработки стратегии разумной специализации (S3Platform). Эта платформа призвана содействовать регионам и государствам, которые зарегистрированы на ней, в разработке, осуществлении и оценке региональных стратегий разумной специализации, а также помогать представителям регионов определять виды деятельности с высокой добавленной

¹ “Clusters offer a huge potential for implementing smart specialisation strategies by providing and mobilising the necessary resources for that purpose. Their knowledge, networks and dynamism are the right ingredients available at local level, allowing regions to create more value, reaching higher levels of excellence and thriving in the global economy” [38, p. 67].



стоимостью, которые предоставляют лучшие шансы укрепления их конкурентоспособности [53]. Регистрация на PS3 открыта для региональных и национальных администраций стран трёх типов: члены ЕС, кандидаты для присоединения и соседи Европейского Союза. На конец 2015 г. на платформе было зарегистрировано 18 стран-членов ЕС, 1 страна-кандидат, 163 региона из стран-членов ЕС и 6 регионов из стран-кандидатов и соседей ЕС (к сожалению, ни одного из Украины).

Выполненное обзорное исследование практики разработки и реализации современной промышленной политики в Европейском Союзе позволяет сделать следующие *выводы*.

В условиях децентрализации государственного управления значительную часть функций, связанных с промышленной политикой, особенно тех, которые сочетаются с региональной политикой, следует передать на уровень регионального и местного самоуправления.

Новая промышленная политика Украины должна базироваться на кластеризации экономики страны, в том числе формировании инновационных промышленных кластеров. В этом аспекте следует признать, что такая политика будет носить в основном горизонтальный характер, с элементами секторального вмешательства в тех случаях, когда политические меры будут нацелены на создание инновационного потенциала в конкретных отраслях региональной экономики. Реализация политики кластеризации промышленности Украины требует создания адекватных институциональных условий, в частности нормативно-правового обеспечения, о необходимости которого было заявлено ещё в Государственной программе развития промышленности на 2003-2011 гг. (принята в 2003 г.) и в Концепции Программы развития промышленности Украины до

2017 г. (принята в 2008 г.). В Соглашении об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом предусмотрено сотрудничество в области кластерного развития (ст. 379, п. d).

Для реализации в Украине промышленной политики на кластерной основе целесообразно использовать опыт Европейского Союза по разработке региональных стратегий разумной специализации с использованием возможностей присоединения к Европейской платформе для поддержки разработки стратегии разумной специализации (S3Platform).

Кластеры и другие сетевые формы бизнеса могут быть вовлечены как на этапе разработки, так и при реализации стратегий разумной специализации. На этапе проектирования стратегии они могут быть полезны для выявления сильных сторон и промышленных активов региона, внести свой вклад в определение стратегических приоритетов и принятие политических решений. Для этого необходимо выявить существующие в регионах формальные и неформальные кластеры, провести бенчмаркинг кластеров, результаты которых могут быть использованы для определения региональных моделей специализации и оценки потенциалов экономической деятельности, включая не только промышленность, но и сельское хозяйство, строительство, логистические услуги и туризм, а также для усиления межрегионального сотрудничества в области промышленного и регионального развития.

Внедрение новой парадигмы промышленной политики в условиях децентрализации требует углублённого исследования целого ряда институциональных и организационных аспектов, в частности механизмов согласования стратегий, принимаемых на региональном и местном уровнях, с общенациональными интересами, связанными с промышленным и региональным развитием. Также требу-

ется исследование методологических основ и разработка методических положений по оценке эффективности мер промышленной политики, принимаемых на региональном и местном уровнях.

Литература

1. Геец В.М. Проблемность структурных трансформаций экономики стран с развивающимися рынками / В.М. Геец // *Економіка і прогнозування*. – 2009. – № 1. – С. 54-69.

2. Промислова політика посткризової економіки: кол. моногр./ Дейнеко Л.В., Якубовський М.М., Шелудько Е.І. та ін. – К.: ДУ “Ін-т екон. та прогнозув. НАН України”, 2014. – 316 с.

3. UNIDO. Industrial Development Report 2016: The Role of Technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development [Электронный ресурс]. – Vienna: UNIDO, 2015. – 262 p. – Режим доступа: http://www.unido.org/fileadmin/usermedia_upgrade/Resources/Publications/EBOOK_IDR2016_FULLREPORT.pdf.

4. Амоша А. Промышленная политика Украины: концептуальные ориентиры на среднесрочную перспективу / А. Амоша, В. Вишневецкий, Л. Збаразская // *Економіка України*. – 2009. – № 11. – С. 4-14; № 12. – С. 4-12.

5. Кіндзерський Ю.В. Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації: моногр. / Ю.В. Кіндзерський. – К.: ДУ “Ін-т екон. та прогнозув. НАН України”, 2013. – 536 с.

6. Ляшенко В.І. Україна ХХІ: неоіндустріальна держава або “крах проекту”? : моногр. / В.І. Ляшенко, Є.В. Котов. – Київ: Ін-т економіки пром-сті НАН України; Полтавський ун-т економіки і торгівлі, 2015. – 196 с.

7. Промышленная политика и управление развитием промышленности в условиях системных дисбалансов: кон-

цептуальные основы: моногр. / В.П. Вишневецкий, А.И. Амоша, Л.А. Збаразская, А.А. Охтеня, Д.Ю. Череватский; под общ. ред. В.П. Вишневецкого и Л.А. Збаразской; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2013. – 180 с.

8. Хаустова В.Є. Промислова політика в Україні: формування та прогнозування / В.Є. Хаустова. – Харків: ВД «ІН-ЖЕК», 2015. – 328 с.

9. Бляхман Л.С. Реструктуризация фирм как ключевое звено перехода к социальной инновационной экономике / Л.С. Бляхман // *Проблемы современной экономики*. – 2015. – № 1 (53). – С. 13-24.

10. Губанов С.С. Системный кризис и выбор пути развития России / С.С. Губанов // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. – 2015. – № 2 (38). – С. 23-41.

11. Макаров В. Экономическое развитие России и проблемы микроэкономики знаний / В. Макаров, Г. Клейнер // *Проблемы теории и практики управления*. – 2008. – № 2. – С. 8-22.

12. Татаркин А. Промышленная политика как основа системной модернизации экономики России / А. Татаркин // *Проблемы теории и практики управления*. – 2008. – № 1. – С. 8-21.

13. Толкачев С. Поиск модели неоиндустриализации России / С. Толкачев // *Экономист*. – 2010. – № 12. – С. 26-43.

14. Frameworks for Industrial Policy in Central and Eastern Europe // Edited by Bridget Widmaier and Wolfgang Potraitz. – Brookfield: Ashgate Publishing Co, 1999. – 307 p.

15. Червова Л.Г. Подходы к формированию экономических основ региональной промышленной политики / Л.Г. Червова, Л.М. Кузьменко // *Економіка промисловості*. – 1998. – № 1. – С. 42-52.

16. Михайленко О. Методологічні аспекти структурування національної економіки і національного ринку / О. Ми-



хайленко // Економіка України. – 2003. – № 5. – С. 60-66.

17. Лях А.В. Конфигурация промышленной политики Украины на национальном и региональном уровнях / А.В. Лях // Вісник Донецького національного університету. Серія В: Економіка і право. Спецвип. – Т. 1. – 2006. – С. 144-151.

18. Гуменюк О.І. Кластери як організаційна структура інноваційно-інвестиційної моделі розвитку промисловості / О.І. Гуменюк // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 2 (68). – С. 9-19.

19. Титов К. Региональная промышленная политика: цели, задачи, приоритеты / К. Титов // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 5. – С. 55-61.

20. Воложанин В. В. Концепция и механизм осуществления промышленной политики администрации Челябинска / В.В. Воложанин // ЭКО: Всероссийский экономический журнал. – 2003. – № 7. – С. 129-138.

21. Strange S. The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy / Susan Strange. – Cambridge: University Press, 1997. – 279 p.

22. Keating M. Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age / Michael Keating // In: Global City-Regions: Trends, Theory, Policy / Edited by Allen J. Scott. – 2001: Oxford University Press. – P. 3-21.

23. Gospodini A. European Cities in Competition and the New 'Uses' of Urban Design / Aspa Gospodini // Journal of Urban Design. – 2002. – Vol. 7. – No. 1. – P. 59-73.

24. Castells M. The Shifting Importance of Regions, Nation-states and the European Union / Manuel Castells, Peter Hall // In: The New Division of Labour: Emerging Forms of Work Organization in International Perspective. – Berlin / New

York: Ashgate Publishing Co, 1995. – P. 5-18.

25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page.

26. Промышленная политика европейских стран / под ред. Н.В. Говоровой. – М.: Ин-т Европы РАН; Изд-во «Русский сувенир», 2010. – 214 с.

27. Dhéret C. Towards a new industrial policy for Europe / Claire Dhéret, Martina Morosi, Andrea Frontini, Annika Hedberg and Romain Pardo // EPC issue paper No.78. – Brussels: European Policy Center, 2014. – 76 p.

28. Stiglitz J. The Rejuvenation of Industrial Policy / Joseph E. Stiglitz, Justin Yifu Lin, and Célestin Monga // The World Bank Policy Research Working Paper. – 2013. – No 6628. – 24 p.

29. Reiner Ch., Staritz C. Private sector development and industrial policy: Why, how and for whom? / Christian Reiner, Staritz Cornelia // In: ÖFSE (Hg.) Analysen – Berichte – Informationen mit dem Schwerpunktthema "Private Sector Development – Ein neuer Businessplan für Entwicklung?". – 2013. – Wien: Österreichische Entwicklungspolitik. – P. 53-61.

30. Warwick K. Beyond industrial policy: emerging issues and new trends / K Warwick // OECD science technology and industry policy papers. – No. 2. Paris: OECD publishing, 2013. – 57 p.

31. Aiginger K. Industrial policy for a sustainable growth path / Karl Aiginger // WWWforEurope Policy Paper No 13. – Vienna: Austrian Institute of Economic Research (WIFO), 2014. – 28 p.

32. Pianta M. An industrial policy for Europe [Електронний ресурс] / Mario Pianta // University of Urbino and Centro

Linceo Interdisciplinare Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics, 2014. – 14 P. – Режим доступа: http://www.econ.uniurb.it/RePEc/urb/wpaper/WP_14_01.pdf.

33. European Commission. Implementing the Community Lisbon Programme: A Policy Framework to Strengthen EU Manufacturing – Towards a More Integrated Approach for Industrial Policy: COM (2005) 474, Final. – Brussels, 2005. – 16 p.

34. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee for Regions: An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era – Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, SEC (2010) 1272-1276, Com (2010) 614. – Brussels, 2010. – 21 p.

35. European Commission. EUROPE 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. – Brussels, 2010. – 37 p.

36. European Commission. Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020. – Brussels, 2010. – 15 p.

37. Boschma R. Constructing regional advantage and smart specialization: comparison of two European policy concepts / Ron Boschma // Working paper in Evolutionary Economic Geography, № 13.22. – Utrecht: Urban and Regional research centre of the Utrecht University. – 2013. – 15 pp.

38. Foray D. Guide to research and innovation strategies for smart specialisation (RIS3) / Dominique Foray, John Goddard, Xabier Goenaga Beldarrain, Mikel Landabaso, and others. – Brussels: European Commission, 2012. – 116 p.

39. Foray D. The Goals of Smart Specialisation / Dominique Foray and Xabier Goenaga // Institute for Prospective Technological Studies: S3 Policy Brief Series No 01/2013. – Luxembourg: Publi-

cations Office of the European Union, 2013. – 14 p.

40. Martinez D. Breaking with the Past in Smart Specialisation: A New Model of Selection of Business Stakeholders within the Entrepreneurial Process of Discovery/ Diego Martinez, Manuel Palazuelos-Martinez // Technical Report by the Joint Research Centre of the European Commission. S3 Working Paper Series № 04/2014. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. – 16 p.

41. Foray D. Smart specialisation: the concept [Электронный ресурс] / D. Foray, P. A. David and B. Hall // Policy brief № 9, Knowledge for Growth, European Commission [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/invest-inresearch/monitoring/knowledge_en.htm.

42. Foray D. Smart specialisation: Opportunities and challenges for regional innovation policy / Dominique Foray. – London – New York: Routledge Publishing, 2015. – 105 p.

43. OECD. Innovation in science, technology and industry [Электронный ресурс]. – 2015 – Режим доступа: <http://www.oecd.org/sti/inno/smartspecialisation.htm>.

44. OECD. Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation. – Paris: OECD Publications. – 2013. – 202 p.

45. Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-first Century [Электронный ресурс] / D. Rodrik // Paper prepared for UNIDO. – 2004. – Режим доступа: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDO_Sep.pdf.

46. Ortega-Argilés R. Economic transformation strategies: Smart specialisation case studies / Raquel Ortega-Argilés. – University of Groningen. – 2014. – 102 p.

47. Moodysson J. Policy Learning and Smart Specialization: Exploring Strategies for Regional Industrial Change / Jerker

Moodysson, Michaela Trippel, Elena Zukauskaitė. – CIRCLE, Lund University. – 2015. – 20 p.

48. Radosevic S. External dimensions of smart specialisation: Opportunities and challenges for trans-regional and transnational collaboration in the EU-13 / S. Radosevic and K.C. Stancova // European Commission; Joint Research Centre – Institute for Prospective Technological Studies: S3 Working Paper Series No 09/2015. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – 42 p.

49. Map – Smart Specialization Eye@RIS3 database [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/map>.

50. Clar G. Perspectives for Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3) in the wider context of the Europe 2020 Growth Strategy / Günter Clar, Patries Boekholt, Claire Nauwelaers, Christian Saublens, Marek Tiits. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015 – 88 p.

51. Nauwelaers C. RIS3 Implementation and Policy Mixes / Claire Nauwelaers, Inmaculada Periañez Forte, Inger Midtkandal // European Commission; Joint Research Centre – Institute for Prospective Technological Studies: S3 Policy Brief Series No 07/2014. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. – 25 p.

52. European Commission. National / Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3). Cohesion Policy 2014-2020: The new rules and legislation governing the next round of EU Cohesion Policy investment for 2014-2020 have been formally endorsed by the Council of the European Union in December 2013 [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf

53. The Smart Specialisation Platform [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>.

Представлена в редакцию 30.03.2016 г.