

Программа инновационных платформ как новый драйвер экономического роста Южной Кореи

Сон Су Ким

Профессор, Департамент государственного управления (Department of Public Administration), seskim@hufs.ac.kr

Йо Сон Чой

Доцент, Высшая школа международных и региональных исследований (Graduate School of International & Area Studies), yosopchoi@hufs.ac.kr

Университет зарубежных исследований Ханкук (Hankuk University of Foreign Studies), Южная Корея, Imun-ro 107, Dongdaemun-gu, Seoul, South Korea, 02450

Аннотация

В последние годы, после нескольких десятилетий динамичного развития, Южная Корея столкнулась с серьезным экономическим спадом. В статье анализируются причины сложившейся ситуации и пути выхода из нее за счет стимулирования инноваций в различных секторах. В рамках новой экономической парадигмы реализуется Программа инновационных

платформ, охватывающая широкий спектр направлений Индустрии 4.0, таких как искусственный интеллект и блокчейн. Ставка делается на достижение баланса между противоречивыми приоритетами политики: стимулированием инноваций, увеличением доходов населения и обеспечением равных конкурентных условий для всех экономических акторов.

Ключевые слова: Южная Корея; Программа инновационных платформ; рост на основе инноваций; рост за счет увеличения доходов; экономическое регулирование; экономика честной конкуренции; динамическая эффективность; четвертая промышленная революция

Цитирование: Kim S.S., Choi Y.S. (2019) The Innovative Platform Programme in South Korea: Economic Policies in Innovation-Driven Growth. *Foresight and STI Governance*, vol. 13, no 3, pp. 13–22. DOI: 10.17323/2500-2597.2019.3.13.22

Южная Корея является одной из наиболее успешных стран, сумевших перейти к индустриализации и демократизации за короткий период времени. В 2018 г. объем национального экспорта достиг 600 млрд долл. Государство входит в шестерку крупнейших мировых экспортеров и семерку ведущих экономических центров в клубе «30-50» [Ungson et al., 1997; Bailey et al., 1998; Kim, 2019]. О степени зрелости корейской демократии свидетельствуют широко известная акция протеста за импичмент президента зимой 2016–2017 гг. и последовавшая за ней бесконфликтная смена власти весной 2017 г. Однако, несмотря на выдающиеся достижения в экономической и социальной сферах, страна столкнулась с новыми проблемами. Темпы экономического роста и занятости в Корее заметно снизились, что обусловило потребность в трансформации политики и новых двигателях экономического роста.

Действующее правительство стремится обеспечить рост за счет инноваций, чтобы придать импульс экономике и подготовиться к четвертой промышленной революции (Индустрии 4.0). В 2018 г. стартовала Программа инновационных платформ (Innovation Platform Programme, IPP), направленная на развитие платформенной экономики (*platform economy*) — комплексной экосистемы и инфраструктуры для перспективных отраслей промышленности (табл. 1). Данная стратегия является частью масштабного плана по созданию новых драйверов роста и предполагает превращение страны в глобальный центр цифровой экономики¹, информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) [Korean Government, 2018].

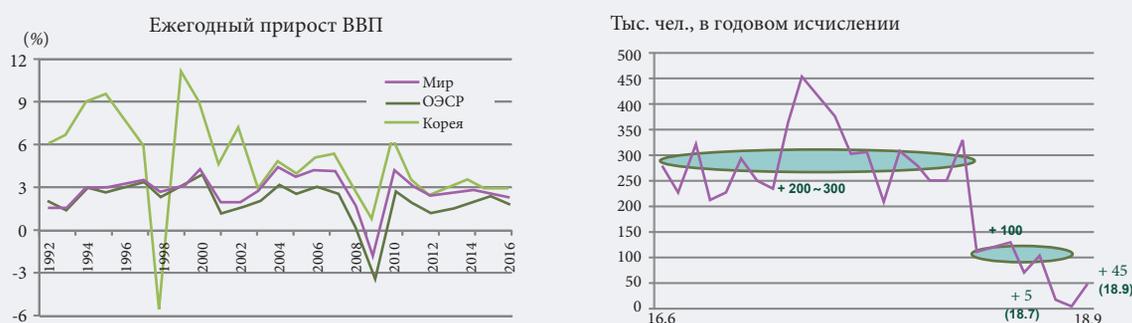
В статье рассматривается специфика новой корейской экономической политики, нацеленной на обеспечение роста на основе инноваций и увеличения доходов, и приводятся рекомендации по переходу к цифровой экономике.

Вызовы для корейской экономики в исторической ретроспективе

В послевоенный период Южная Корея продемонстрировала способность преодолевать препятствия в развитии, такие как разделенность страны, бедность и диктатура. Первоочередной задачей правительства стало восстановление экономической и политической систем, что позволило осуществить заметный рывок и войти в число индустриальных демократических стран с высоким уровнем дохода. В 1960–1970-х гг. политика правительства ориентировалась на экспорт для преодоления ограничений роста, обусловленных малым объемом внутреннего рынка. Приоритетную поддержку получили тяжелая и химическая промышленность. Однако подобный подход спровоцировал концентрацию капитала в рамках крупных конгломератов — так называемых чеболей, принадлежащих семейным бизнес-группам. Другими словами, появление национальных компаний-гигантов создало многочисленные проблемы [Eichengreen, Chung, 2004], включая неблагоприятную конкурентную среду и недобросовестные бизнес-практики. Назрела потребность в реформе, основанной на концепции демократичной рыночной экономики с «социальным» лицом [Kim S.S., 2017]. Таким образом, в результате с 1990-х гг. экономическая политика определялась защитой индивидуальной экономической свободы от посягательств крупных конгломератов [Choi, 2014].

В последнее десятилетие страна столкнулась с новыми вызовами — значительным снижением темпов экономического роста и занятости (рис. 1). Традиционная экспортно ориентированная модель роста, опирающаяся на крупный бизнес, исчерпала свои возможности, и возникла необходимость в разработке новой парадигмы развития. За время правления двух предыдущих президентов (2008–2016) сформировалась политика, основанная на «феномене просачивания» (*trickle-down effect*)

Рис. 1. Темпы экономического роста и создания рабочих мест



Источники: [OECD, 2017; Statistics Korea, 2019].

¹ К ключевым элементам цифровой экономики разные авторы относят, например, поисковые системы, социальные сети, программное обеспечение, компьютеры, коммуникации, фармацевтику и т. д. [Posner, 2001; Viscusi et al., 2018].

Табл. 1. Основы корейской Программы инновационных платформ

Аспекты	Содержание
Четыре направления инновационной политики	<ul style="list-style-type: none"> • Инновации в социальных системах • Инновации в сфере науки и технологий • Инновации в развитии человеческих ресурсов • Отраслевые инновации
Три стратегические области инвестиций	<ul style="list-style-type: none"> • Экономика данных (блокчейн, экономика совместного потребления) • Искусственный интеллект • Водородная экономика
Восемь ведущих секторов	<ul style="list-style-type: none"> • «Умная» фабрика • Интеллектуальная ферма • «Умный» город • Транспорт будущего • Финтех • Новая энергетика • Биомедицина • Дроны
Источник: [Korean Government, 2018].	

и предполагавшая улучшение жизни бедных по мере увеличения состояния богатых [Aghion, Bolton, 1997]. Она обеспечивала благоприятную среду для деятельности крупного бизнеса и экспортный бум, однако не привела к росту доходов среднего класса. В таком контексте действующее правительство утвердило новую экономическую парадигму, направленную на устранение этого пробела. Речь идет о переходе к экономической либерализации и всестороннему регулированию деятельности крупных конгломератов путем корректировки Закона о конкуренции (Competition Act) и Акта о справедливой торговле и монопольном регулировании (Monopoly Regulation and Fair Trade Act). Возникла необходимость выработки нового, более эффективного подхода к распределению благ. Все это в совокупности обусловило задачу формирования новой модели роста.

Новая экономическая стратегия

Нынешнее правительство проводит политику экономической либерализации, нацеленную на достижение баланса между социальным обеспечением, повышением доходов населения и экономическим ростом на основе инноваций, прежде всего за счет создания равных условий для конкуренции. Иными словами, предстоит согласовать ключевые векторы политики: увеличение доходов (*income-led growth*), обеспечение равных конкурентных условий (*fair economy*) и рост на базе инноваций (*innovation-led growth*)² (табл. 2). Последний предполагает создание новых драйверов для национальной экономики. Ожидается, что меры, ориентированные на увеличение доходов, будут иметь решающее значение для устойчивого экономического развития. Как и рост на основе инноваций, эта стратегия может быть воплощена при условии обеспечения паритетной конкуренции.

Стратегия роста на основе увеличения доходов включает следующие направления (рис. 2):

- увеличение доходов домохозяйств — как наемных работников, так и самозанятых;
- сокращение расходов на жизнеобеспечение в целях повышения фактического уровня доходов;
- развитие системы социального обеспечения, расширение спектра решаемых ею задач.

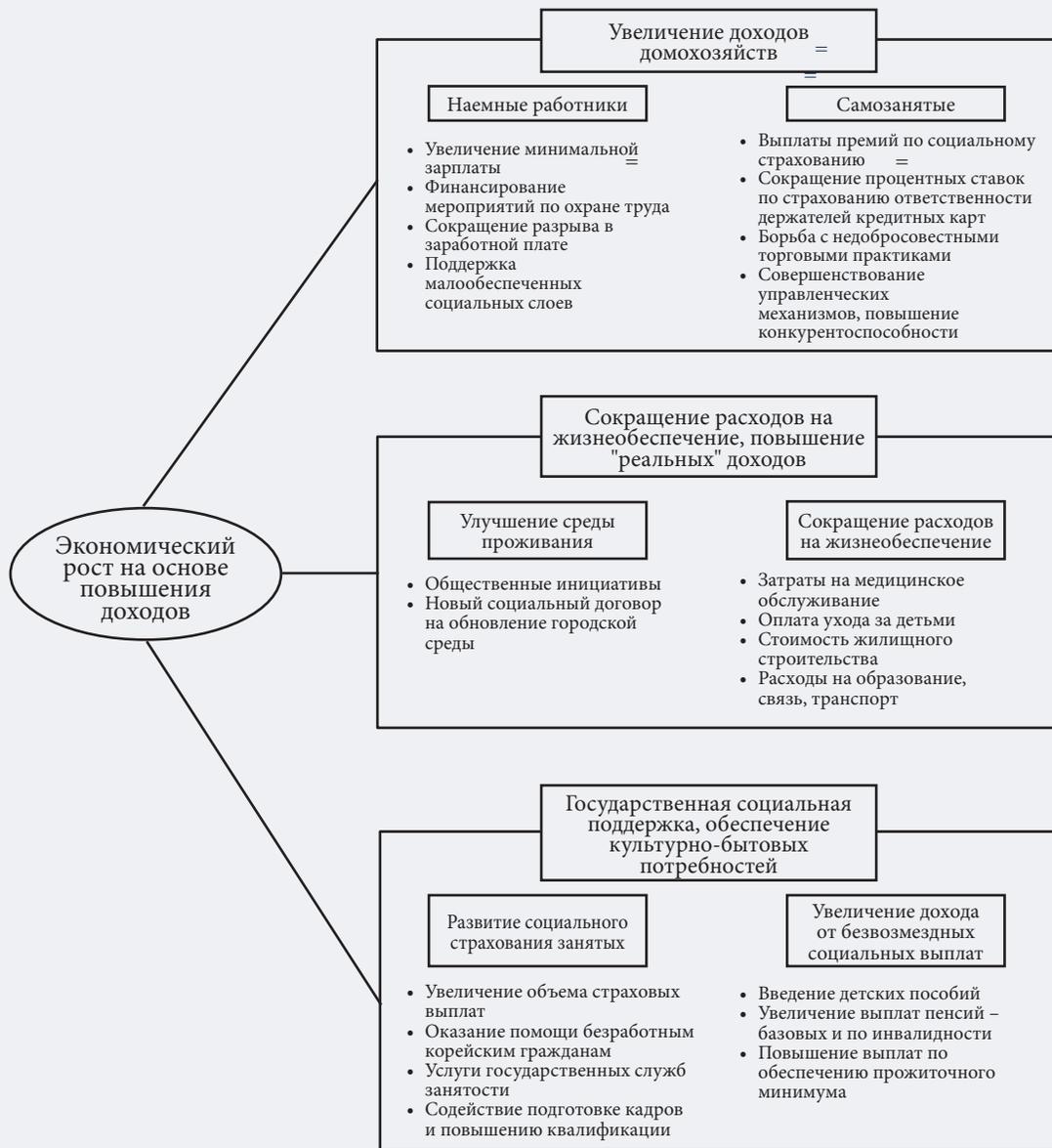
Стратегия *income-led growth* является предметом активных дискуссий. Неясно, в какой мере установленный государством уровень минимальной заработной платы будет способствовать ускорению экономического развития и созданию новых рабочих мест. Представители прогрессивных партий и консерваторы расходятся во мнениях по поводу возможных эффектов от реализации данной стратегии, учитывая тот факт, что с середины 2018 г. ухудшились статистические показатели безработицы и распределения доходов (рис. 3) [Park, 2019]. Концепция роста на основе инноваций предложена как

Табл. 2. Направления политики по обеспечению экономического роста

Вектор политики	Компоненты
Увеличение доходов	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение доходов домохозяйств • Снижение расходов на жизнеобеспечение • Расширение сетей социального обеспечения и услуг (удовлетворение базовых жизненных потребностей, обеспечение жильем, медицинскими услугами, уход за детьми, выплата базовых пенсий, и т. д.)
Рост на основе инноваций	<ul style="list-style-type: none"> • Дeregулирование, запуск проектов регуляторных «песочниц» • Развитие предпринимательства, коммерциализация новых технологий • Усиление ключевых секторов промышленности • Поддержка развития Индустрии 4.0
Паритетная конкуренция	<ul style="list-style-type: none"> • Совершенствование корпоративного управления в целях повышения прозрачности и усиления подотчетности • Обеспечение равных условий присутствия на рынке и конкуренции (соблюдение интересов держателей франшиз, малого бизнеса и сторон субподрядных соглашений со слабыми позициями) • Эффективное взаимодействие крупного и малого бизнеса с акцентом на защите прав интеллектуальной собственности • Защита интересов потребителей
Источник: [Korean Government, 2018].	

² Из выступления президента Муна на министерском совещании 28 августа 2018 г. Режим доступа: <https://www1.president.go.kr/articles/4094>, дата обращения 30.05.2019 (in Korean).

Рис. 2. Структура политики, ориентированной на рост доходов



Источник: [Presidential Committee, 2019].

Рис. 3. Статистика занятости и распределения доходов в 2018 г.



Соотношение показателей уровня доходов между верхним и нижним квинтилями, по состоянию на 3-й квартал каждого года (100%)



Источники: [Statistics Korea, 2018, 2019a, 2019b, 2019c].

Табл. 3. Программы по обеспечению экономического роста

Период реализации	G7 Project	Next Generation Growth Engine	New Growth Engine	Future Growth Engine	Innovation Growth Engine
	1992–2002	2003	2009	2014	2017
Ключевые слова	Вхождение в число стран — лидеров в сфере науки, технологий и инноваций	Обеспечение технологической конкурентоспособности ведущих секторов	Рост на основе «зеленых» инноваций (Green Growth), стимулирование сервисных секторов	Конвергенция научно-технологической сферы и ИКТ	Наука и технологии, ИКТ, четвертая промышленная революция
Число целевых секторов	18	10	17	19	13
Министерство, ответственное за реализацию	Министерство науки и технологий	Министерство науки и технологий	Министерство промышленности	Министерство образования, науки и технологий	Министерство науки, информационных и коммуникационных технологий

Источник: составлено авторами по материалам [MSICT, 2018].

альтернативный способ достижения целей экономического развития.

Остается открытым вопрос о том, стало ли изменение размера минимальной заработной платы основной причиной снижения уровня занятости. По мнению сторонников ее повышения, проблемы малых предприятий обусловлены спадом в ключевых секторах промышленности (автомобилестроение, судостроение и др.), а также стремительными переменами в поведении потребителей. Их оппоненты убеждены, что модель роста, базирующегося на увеличении доходов и повышении минимальной заработной платы, привела к новым проблемам [Kim G.H., 2017; Lee, 2018; Kim, 2018]. Предлагаемый в качестве альтернативы подход «роста на основе инноваций» стал фундаментом инновационной политики правительства.

Рост на основе инноваций

Национальные программы

С 1990-х гг. правительство Кореи реализует комплексные программы по созданию драйверов долгосрочного роста (*growth engine programmes*) (табл. 3). Их основные цели заключаются в развитии ключевых отраслей промышленности, увеличении долей на мировом рынке и поддержке новых индустрий. Благодаря реализации подобных инициатив удалось добиться лидерства на мировом рынке в ключевых секторах обрабатывающей промышленности: автомобилестроении, телекоммуникациях и производстве полупроводников. Приобретение ключевых технологий позволило укрепить позиции на международном уровне корейским компаниям, специализирующимся в таких областях, как высокоскоростные железные дороги, аккумуляторные батареи и робототехника. В последние годы в программу драйверов роста включены новые секторы экономики, связанные с Индустрией 4.0.

Реализуемая в настоящее время программа «Драйвер инновационного роста» (Innovation Growth Engine)³ нацелена на развитие следующих секторов:

- большие данные;
- связь нового поколения;
- искусственный интеллект;
- автономные транспортные средства;
- беспилотные самолеты;
- «умный» город;
- виртуальная реальность;
- персонализированное здравоохранение;
- интеллектуальные роботы;
- инновационные лекарства;
- новые и возобновляемые источники энергии;
- интеллектуальные полупроводники;
- современные материалы.

Результатом обсуждения мер по поддержке упомянутых секторов стала Программа инновационных платформ⁴ (рис. 4).

Основные задачи Программы инновационных платформ

В фокусе рассматриваемой Программы — развитие инфраструктуры, технологий и экосистем, необходимых для функционирования многих новых направлений деятельности, включая работу с большими данными и алгоритмами. Платформенная экономика имеет критическое значение для страны в контексте Индустрии 4.0. Сдерживающими факторами для инвестирования национальными компаниями в платформы являются объемы необходимого финансирования и высокие риски неудачной реализации проектов. При таких условиях стратегическое значение для развития отраслей, связанных с Программой инновационных платформ, приобретают инвестиции со стороны государства. В 2018 г. принято постановление о государственной поддержке ряда направлений: технологий больших данных, искусственного интеллекта, блокчейна, экономики совмест-

³ Предложена в декабре 2017 г. частным консультативным органом — Национальным консультативным советом по науке и технологиям (National Science and Technology Advisory Council).

⁴ Утверждена на 5-м министерском совещании, посвященном росту на основе инноваций [Ministry of Economy and Finance, 2018]

Рис. 4. Базовая структура Программы инновационных платформ



ного потребления (*sharing economy*) и водородных технологий.

Основные стратегические направления Программы отражены в табл. 4.

Области стратегического инвестирования

Выбор названных направлений в качестве ключевых сфер инвестирования обусловлен следующими причинами [Korean Government, 2018]:

- возможностью совершить рывок и завоевать глобальное лидерство при наличии необходимых инвестиций;
- ожидаемым обновлением структуры экономики и промышленных экосистем, созданием рабочих мест и повышением качества жизни в результате развития новых отраслевых платформ и инфраструктур.

К основным областям экономики данных относятся технологии работы с большими массивами инфор-

мации, блокчейн и экономика совместного потребления. В программу развития включены: платформы и сети больших данных, информационные ваучеры (*data vouchers*), общедоступный Wi-Fi и т. д. Активное использование сетей больших данных связывается с размещением информации в открытом доступе. Основные сферы их применения — транспорт, энергетика, охрана окружающей среды, связь и финансы. В целях регулирования операций с данными соответствующие министерства готовят стандарты осуществления транзакций и контроля качества. Для создания благоприятных условий формирования сетей больших данных правительством запланирован пересмотр действующих правил, в том числе касающихся защиты данных и конфиденциальности. В сфере блокчейна предполагается реализация экспериментальных проектов по внедрению передовых технологий для защиты и обеспечения надежности транзакций данных.

Разработки в сфере искусственного интеллекта составляют основу для работы с большими данными, блокчейн-технологий и экономики совместного потребления. На их базе предполагается создавать отрасли с высокой добавленной стоимостью, содействуя, таким образом, развитию других секторов. Центральная роль отводится квантовым вычислениям, алгоритмам на основе искусственного интеллекта и интеллектуальным полупроводникам. Искусственный интеллект тесно связан с технологиями больших данных. В развитие этого рынка к 2023 г. планируется вложить 30 трлн корейских вон. Среди прочего эти средства будут израсходованы на подготовку 10 тыс. специалистов в области искусственного интеллекта и больших данных. В среднесрочной перспективе появятся 100 центров и 10 платформ по производству и использованию больших данных, а также «концентраторов искусственного интеллекта» (*AI hubs*) [Ministry of Economy & Finance, 2019a].

Развитие водородной экономики рассматривается как основа для перехода к новой энергетической парадигме, формирования базы энергоресурсов и становления перспективных секторов промышленности. Политика в этом направлении заключается в реализации программ

Табл. 4. Стратегические направления Программы инновационных платформ

Сферы инноваций	Задачи
Социальная система и связанные с ней институты	<ul style="list-style-type: none"> • Корректировка регуляторики • Обеспечение равных рыночных условий для всех участников • Формирование предпринимательского мышления в целях активизации создания стартапов
Наука и технологии	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие высоких технологий • Создание инфраструктуры для четвертой промышленной революции • Формирование благоприятной среды для продуктивных исследований • Стимулирование и повышение эффективности научно-технологической деятельности • Адаптация к международным стандартам
Человеческие ресурсы [Ministry of Economy & Finance, 2019b]	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка новых концепций образовательных и тренинговых программ в целях развития творческого потенциала • Создание трех магистерских школ для подготовки специалистов мирового уровня по исследованиям в области искусственного интеллекта (целевые показатели выпуска к 2022 г. — 40 тыс. чел.)
Новые секторы [Korean Government, 2019]	<ul style="list-style-type: none"> • Формирование экосистемы акселерации венчурных предприятий • Развитие сервисных секторов и новых промышленных направлений • Укрепление базовых секторов промышленности • Стимулирование корпоративных инноваций

Источник: составлено авторами.

Табл. 5. План инвестирования в стратегические области и человеческие ресурсы (млрд вон)

Программы	2018 (А)	2019 (В)	Прирост	
			(В-А)	%
Всего	870.0	1490.0	620.0	71
Большие данные, искусственный интеллект, блокчейн, экономика совместного потребления	579.9	1040.0	460.0	79
Создание инфраструктуры для работы с большими данными, технологий искусственного интеллекта и блокчейна	39.7	190.0	150.0	378
Уменьшение неравенства в доступе к данным, комплекс мер по стимулированию экономики совместного потребления	6.8	130.0	120.0	1765
Водородная экономика	42.2	110.0	70.0	166
Проведение исследований и разработок и создание производственной базы	37.2	100.0	60.0	161
Развитие человеческого потенциала	247.9	340.0	90.0	36
Подготовка 10 000 высококвалифицированных специалистов, вводные образовательные программы	24.0	90.0	70.0	292

Источник: [Korean Government, 2018].

по производству, хранению и транспортировке водорода, обеспечению безопасности. Разрабатываются меры по стимулированию спроса на водородную энергию. Поставлена цель увеличить количество автомобилей на водородных топливных элементах с 2000 в 2018 г. до примерно 80 тыс. в 2022 г. Стратегия водородной экономики предполагает формирование экосистемы для взаимовыгодного развития крупных и малых предприятий, подготовки высококвалифицированных кадров и обеспечения соответствия глобальным стандартам [Ministry of Economy & Finance, 2019a].

Плановые показатели инвестирования в рассматриваемые секторы отражены в табл. 5.

Ведущие отрасли

Как было показано, в проекте Программы инновационных платформ, представленном правительством Кореи в 2019 г., выделены восемь ключевых отраслей: «умная» фабрика, интеллектуальная ферма, «умный» город, финтех, новая энергетика, дроны, транспорт будущего и биомедицина [Korean Government, 2019].

До конца 2019 г. планируется увеличить объем инвестиций на организацию 4000 интеллектуальных фабрик, с последующей разработкой интеллектуальных пакетов аппаратных и программных технологий 5G для повышения результативности таких производств.

Стратегия развития биомедицины на средне- и долгосрочную перспективу позволит разработать и внедрить новые медицинские услуги, реализовать нормативные пилотные проекты по генетическим исследованиям, создать носимые кардиографы. Одновременно предпринимаются попытки создать «витрину больших данных» для сбора и управления массивами информации, относящейся к здравоохранению. Предусмотрено внесение поправок в Закон о биоэтике (Bioethics Act) для расширения исследовательской базы в области генной терапии.

Для обеспечения благоприятных условий для развития финтех-индустрии прорабатываются возможности пересмотра нормативов, создающих избыточные барьеры

в этом отношении. Для разработки инновационных финансовых услуг участникам этого рынка предоставляется «песочница» с особыми регуляторными нормами (*regulatory sandbox*). Законодательные инициативы предусматривают, в частности, поправку к Закону о финансовой информации (Financial Information Act) и принятие положения о финансовых транзакциях между одноранговыми контрагентами (P2P).

В фокусе направления «Транспорт будущего» — переход на экологичные и автономные автомобили. Разработан план создания инфраструктуры для подобных транспортных средств (кооперативные интеллектуальные транспортные системы и др.).

В отношении остальных ведущих секторов, таких как «умный» город, интеллектуальная ферма, новая энергетика и дроны, государство также планирует предоставить финансовую поддержку и специальные нормативные меры в рамках «регуляторной песочницы» (табл. 6).

Экономические аспекты инновационной политики

Проблема выбора между политическими целями и динамической эффективностью

Правительство разработало комплекс мер политики по решению проблем слабого экономического роста, высокого уровня безработицы и поляризации доходов. Ставка в их преодолении делается прежде всего на создание новых рабочих мест. В то же время стремление добиться подъема экономики за счет увеличения доходов становится источником новых проблем. Так, в первом квартале 2018 г. уровень занятости снизился на 16.8% по сравнению с аналогичным периодом 2017 г., а трудовые доходы домохозяйств сократились на 22.6% [Statistics Korea, 2019]. Не исключено, что подобные негативные эффекты обусловлены резким увеличением минимальной заработной платы. Согласно теории роста доходов повышение оплаты труда косвенно способствует увеличению потребления и, следовательно, усилению экономического роста. Вместе с тем быстрое

Табл. 6. План инвестирования в ведущие секторы (млрд вон)

	2018 (А)	2019 (В)	Прирост	
			(В-А)	%
Всего	2168.6	3520.0	1350.0	62
Транспорт будущего	590.7	760.0	170.0	29
Дроны	69.8	120.0	50.0	72
Новая энергетика	597.1	870.0	280.0	47
Биомедицина	271.8	350.0	80.0	29
«Умная» фабрика	444.6	1030.0	590.0	133
«Умный» город	76.7	130.0	50.0	65
Интеллектуальная ферма	114.4	240.0	130.0	114
Финтех	36	100	60	167

Источник: [Korean Government, 2018].

наращивание минимальной заработной платы повлекло за собой побочное негативное последствие в виде безработицы из-за отказа малых предприятий нанимать новых сотрудников. В попытках устранить этот эффект правительство стимулирует инновационный рост. В основе Программы инновационных платформ лежит четкая функциональная логика, которая заключается в преодолении текущего экономического спада, не в последнюю очередь усилившегося из-за резкого роста минимальной заработной платы.

Тем не менее, прослеживаются очевидные противоречия между принципами экономического роста, лежащими в основе государственной политики. Курс на увеличение доходов и обеспечение равных условий конкуренции может расходиться с парадигмой роста на базе инноваций. Сглаживание неравенства за счет увеличения доходов и повышение динамической эффективности с помощью инноваций в современных условиях приобретают особую значимость. Принципиальный вопрос в том, как правильно сбалансировать обе цели.

Подчеркнем, что инновационная политика должна ориентироваться на долгосрочную перспективу, а не на быстрые результаты. Это касается и недавно инициированного проекта по преодолению проблемы безработицы. Однако при попытке увеличить занятость посредством инновационной политики игнорируется тот факт, что проявление ее эффектов требует длительного периода времени. Следовательно, возникает противоречие между политическими целями. Назначение политики роста на основе инноваций — не в том, чтобы решить краткосрочную проблему безработицы, а чтобы обеспечить условия для долгосрочного успеха Программы инновационных платформ.

Экономика равных конкурентных возможностей: дилемма выбора между прошлым и будущим

Политика правительства по поддержке избранных компаний в 1960–1970-х гг. привела к искусственной концентрации экономических ресурсов в *чеболях*. Этим объясняется логика действующего правительства, ре-

ализующего политику роста на основе увеличения доходов и *fair economy* (см. табл. 2). Распространено мнение, что последний из упомянутых принципов играет ключевую роль в сглаживании неравномерной концентрации экономических ресурсов и социального неравенства в целом. В конечном итоге он предполагает принудительное перераспределение благ путем внесения соответствующих изменений в законодательство, регулирующее конкуренцию [Stiglitz, 2012].

Тем не менее следование парадигме *fair economy* нередко приводит к чрезмерному зарегулированию рынков, и возникает вероятность ее конфликта с другой политической целью — стимулированием инновационной активности. Ориентация на такой стратегический вектор может воспрепятствовать инвестициям в отдельные сегменты рынка, в частности, связанные с развитием искусственного интеллекта. Сдерживание инноваций в данной области, обусловленное строгими регуляторными правилами, можно отнести к «провалам государства» (*government failure*). На явную приверженность правительства принципам социальной рыночной экономики указывают неоднократные случаи применения закона о конкуренции в отношении крупных технологических компаний, таких как Microsoft, Intel и Qualcomm. Национальный антимонопольный орган наложил на эти компании ощутимые санкции. Не стали исключением и местные предприятия. Подобная тенденция свидетельствует о фокусе на обеспечении *fair economy* в ущерб динамическому обоснованию эффективности [Choi, 2010].

Для развития отраслей, охватываемых Программой инновационных платформ, требуются масштабные инвестиции в основной капитал на начальной стадии промышленного жизненного цикла, которые под силу только крупным компаниям. Необходимо провести разграничения между обоснованием регулирования концентрации экономических ресурсов, берущим истоки из прошлого, и аргументами в пользу стимулирования концентрации капитала с ориентацией на будущее. Подобные различия могут легко обосновываться в теории, но не так просто — на практике, поскольку оба мотива, так или иначе, имеют отношение к *чеболям*. Следовательно, при реализации политики *fair economy* государство должно учитывать динамический коэффициент полезного действия [Baldwin et al., 2012; Viscusi et al., 2018].

Либерализация законодательства: регуляторная песочница и компетентное правительство

По словам Йозефа Шумпетера (Joseph Schumpeter), инновация — это «шторм творческого разрушения» [Schumpeter, 1942], ведущий к радикальной перестройке сложившихся социальных отношений между работниками, компаниями и капиталом. Регуляторные правила могут служить инструментом мониторинга и целенаправленного влияния на подобные процессы. Они призваны защитить интересы потребителей и обеспечить безопасность при внедрении прогрессивных технологий. Однако развитие новых технологических предприятий может быть затруднено, если крупные традицион-

ные операторы пользуются этими инструментами для того, чтобы воспрепятствовать появлению на рынке новых участников. Так обстоит дело с присвоением регуляторных функций (*regulatory capture*), когда строгие правила создают барьеры для инноваций [Stigler, 1971].

В связи с реализацией Программы инновационных платформ ведутся дискуссии о реформировании правил технологического регулирования. В особенности это касается таких областей, находящихся в сфере ее охвата, как цифровая телемедицина, новая банковская система, инфраструктура каршеринга. Речь идет и об институциональных факторах, включая обеспечение гибкости рынков труда, разрешение конфликтов между крупными производителями и инновационными стартапами (формирование индустриальных экосистем) и т. д. Избыточное регулирование может быть использовано в качестве средства необязательного контроля и препятствовать технологическому прогрессу. Технологические инновации возможно реализовать при условии одномоментного проведения регуляторных реформ на всех уровнях. В целом дерегулирование касается вопросов выхода на рынок и ценообразования и подразумевает снятие любых ограничений для внедрения инноваций [Decker, 2015].

В попытках провести дерегуляцию технологического развития корейское правительство тестирует подход, получивший название «регуляторная песочница» (*regulatory sandbox*). Под ним понимаются механизмы для смягчения правил регулирования новых товаров и услуг, создания условий для их всестороннего тестирования перед выпуском на рынок [Lee Chung, 2019]. Такой вариант обсуждался многочисленными министерствами в различных областях, включая ИКТ, отраслевую конвергенцию и финансовое регулирование. Применение принципа «песочницы» предполагает межведомственные консультации, поскольку задействуются компетенции различных ответственных органов. Иными словами, регуляторная реформа может быть реализована только совместными усилиями министерств, что представляет непростую задачу для действующей администрации [Ministry of Economy and Finance, 2019c]. Для того чтобы оперативно реагировать на изменения реальности, обусловленные технологическим прогрессом, власти должны проводить более гибкую политику. Это возможно при наличии соответствующих компетенций, обретение которых может

стать наиболее серьезным вызовом для регуляторной реформы.

Заключение

Корейское правительство пытается стимулировать экономический рост и распределение доходов, используя три инструмента политики: увеличение доходов, стимулирование инноваций и обеспечение равных конкурентных условий. Первый из них характеризуется ростом минимальной заработной платы в целях повышения доходов домохозяйств, стимулирования потребления и, как следствие, производства. Однако серьезным побочным эффектом стало снижение уровня занятости. В качестве альтернативного способа решения этого противоречия был предложен подход «стимулирование роста на основе инноваций», который в настоящее время воспринимается как ключевой драйвер развития и подкрепляется реформами на рынке труда. Программа инновационных платформ служит инструментом для обеспечения ожидаемых эффектов от государственных инвестиций в перспективные секторы экономики.

Подход к обеспечению роста на основе инноваций выглядит перспективным направлением для преодоления текущего спада и дальнейшего развития, поскольку в новых условиях политика стимулирования инноваций способствует общему экономическому росту. Тем не менее предстоит осознать внутренние ограничения существующих экономических норм, например законов о конкуренции и защите данных, поскольку чрезмерное регулирование препятствует усилению инновационной активности. Для успешной реализации Программы инновационных платформ предстоит устранить противоречие между обеспечением динамической эффективности и ориентацией на «справедливую» экономику путем уточнения границ ее действия и применения инструментов дерегулирования.

Статья подготовлена на основе доклада, представленного на Втором Корейско-российском семинаре по научно-технологической политике в Москве, в январе 2019 г. Англоязычные переводы названий корейскоязычных источников составлены авторами статьи и не являются официальными. Авторы выражают благодарность д-ру Чан Гьюль Ли за помощь в проведении исследования. Работа поддержана Научным фондом Университета зарубежных исследований Ханкук.

Библиография

- Aghion P., Bolton P. (1997) A Theory of Trickle-Down Growth and Development // *The Review of Economic Studies*. Vol. 64. № 2. P. 151–172.
- Bailey M.N., Zitzewitz E., Bosworth B., Westphal L.E. (1998) Extending the East Asian Miracle: Microeconomic Evidence from Korea // *Brookings Papers on Economic Activity*. Microeconomics. Vol. 1998. P. 249–321.
- Baldwin R., Cave M., Lodge M. (2012) *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- Choi Y.S. (2010) Analysis of the Microsoft, Intel, and Qualcomm Decisions in Korea // *European Competition Law Review*. Vol. 31. № 11. P. 470–475.
- Choi Y.S. (2014) The Rule of Law in a Market Economy: Globalisation of Competition Law in Korea // *European Business Organization Law Review*. Vol. 15. № 3. P. 419–437.

- Decker C. (2015) *Modern Economic Regulation: An Introduction to Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eichengreen B., Chung D.-K. (2004) *Introduction // The Korean Economy Beyond the Crisis / Eds. D.-K. Chung, B. Eichengreen*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar. P. 1–24.
- Kim G.H. (2017) *The Nature and Limits of Income-led Growth Theory // Labour Society*. Vol. 197. P. 27–31 (in Korean).
- Kim S.S. (2017) *A Study on Policy Problem Structuring and Problem Definition: Focusing on the Frame (Discourse) of Economic Democratization // Korean Society and Public Administration*. Vol. 28. № 3. P. 53–81 (in Korean).
- Kim T.I. (2018) *Assessments of the Income-led Growth and Future Policy Direction // Proceedings of the Autumn Conference of 2018 of the Korean Association for Policy Studies*. P. 257–286 (in Korean).
- Kim W. (2019) *A Review on the Fourth Industrial Revolution: Income of the Old Age from Financial Technology // ChosunBiz*. 19.05.2019. Режим доступа: http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/05/17/2019051701120.html, дата обращения 22.05.2019 (in Korean).
- Korean Government (2018) *Innovative Platform: The Policy Direction of Strategic Investment for Innovation-Driven Growth* (published online 13.08.2018). Режим доступа: http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_00000000018581&menuNo=4010100, дата обращения 18.05.2019 (in Korean).
- Korean Government (2019) *The Governmental Policy on the Eight Leading Industries* (published online 20.02.2019). Режим доступа: http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_00000000026977&menuNo=4010100, дата обращения 19.05.2019 (in Korean).
- Lee J.-H., Chung H.-Y. (2019) *Regulatory Sandbox, Korea's New Regulation Paradigm*. Seoul: KISTEP (in Korean).
- Lee S.M. (2018) *The Effects of Wage-Led Growth Policy on Economic Revival, Price and Employment // Koreanische Zeitschrift fur Wirtschaftswissenschaften*. Vol. 36. № 4. P. 87–111 (in Korean).
- Ministry of Economy & Finance (2018) *5th Ministerial Meeting on 'Growth through Innovation'* (published online 14.08.2018). Режим доступа: <http://english.moef.go.kr/ec/selectTbEconomicDtl.do?boardCd=E0001&seq=4533&boardCdKey=N>, дата обращения 31.05.2019.
- Ministry of Economy & Finance (2019a) *1st Ministerial Meeting to Promote Innovation in Industries* (published online 16.01.2019). Режим доступа: <http://english.moef.go.kr/ec/selectTbEconomicDtl.do?boardCd=E0001&seq=4615&boardCdKey=N>, дата обращения 31.05.2019.
- Ministry of Economy & Finance (2019b) *Measures to Boost Ventures* (published online 12.03.2019). Режим доступа: <http://english.moef.go.kr/ec/selectTbEconomicDtl.do?boardCd=E0001&seq=4640&boardCdKey=N>, дата обращения 31.05.2019.
- Ministry of Economy & Finance (2019c) *13th Ministerial Meeting on Boosting the Economy* (published online 17.04.2019). Режим доступа: <http://english.moef.go.kr/ec/selectTbEconomicDtl.do?boardCd=E0001&seq=4662&boardCdKey=N>, дата обращения 31.05.2019.
- MSITC (2018) *The Innovation Growth Engine. Leading Preparations for the Fourth Industrial Revolution*, Seoul: Ministry of Science and ICT. Режим доступа: https://iac.nia.or.kr/board_files/96/download, дата обращения 11.06.2019.
- OECD (2017) *Economic Outlook No. 101 – June 2017*. Paris: OECD.
- Park J. (2019) *Labor Productivity and Wage in Korean Economy // Korean Economic Forum*. Vol. 12. № 1. P. 81–112 (in Korean).
- Posner R.A. (2001) *Antitrust in the New Economy // Antitrust Law Journal*. Vol. 68. № 3. P. 925–943.
- Presidential Committee (2019) *Income-led Growth (Note by the Presidential Special Committee for Income-led Growth in Korea)*. Режим доступа: http://ilg.go.kr/html/sub2_1.do, дата обращения 30.05.2019 (in Korean).
- Schumpeter J.A. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: HarperPerennial.
- Statistics Korea (2018) *Household Income Trends in the Third Quarter of 2018*. Режим доступа: <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/6/1/index.board>, дата обращения 30.05.2019.
- Statistics Korea (2019a) *Economically Active Population Survey* (published online 15.05.2019). Режим доступа: <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/5/1/index.board>, дата обращения 30.05.2019.
- Statistics Korea (2019b) *Employment Rate*. Режим доступа: http://kosis.kr/common/meta_onedepth.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&listid=B1A, дата обращения 21.08.2019 (in Korean).
- Statistics Korea (2019c) *Economically Active Population Survey*. Режим доступа: http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1063, дата обращения 21.08.2019 (in Korean).
- Stigler G. (1971) *The Economic Theory of Regulation // Bell Journal of Economics*. Vol. 11. P. 3–21.
- Stiglitz J.E. (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: W.W. Norton & Co.
- Ungson C.R., Steers R.M., Park S.-H. (1997) *Korean Enterprise: The Quest for Globalization*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Viscusi W.K., Harrington Jr. J.E., Sappington D.E.M. (2018) *Economics of Regulation and Antitrust (5th ed.)*. Cambridge, MA: MIT Press.