

# СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

DOI: 10.15838/esc.2016.5.47.2

УДК 330.341, ББК65.9(2Рос)-962

© Полтерович В.М.

## Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России)\*



**Виктор Меерович  
ПОЛТЕРОВИЧ**

Центральный экономико-математический институт РАН  
117418, Россия, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 47  
polterov@cemi.rssi.ru

**Аннотация.** Показано, что институциональные траектории догоняющего развития в успешных странах включали аналогичные промежуточные институты; это сходство объясняется общностью технологических, институциональных и культурных ограничений, которые необходимо было учитывать и преодолевать. Корпоративизм, индикативное планирование, наличие «генерального» агентства развития с широкими полномочиями, поддержание заниженного валютного курса — благодаря этим и ряду других механизмов странам «экономического чуда» удалось инициировать и поддерживать быстрый рост, несмотря на низкий уровень человеческого капитала, неразвитость гражданской культуры и провалы рынка. Институты догоняющего развития способствовали формированию отношений сотрудничества между властью, бизнесом и обществом. Они смягчали действовавшие ограничения и сами постепенно модифицировались, обеспечивая переход к современным демократиям с эффективной рыночной экономикой. Проведенный анализ позволяет наметить план институциональной реформы, учитывающий институциональные особенности России. Рассмотрены принципы административной реформы. Сформулирована задача формирования «смешанной» системы национального планирования, включающей индикативное планирование и программное бюджетирование. Для финансирования запланированных проектов

\* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского государственного научного фонда (проект № 14-02-00234а).

**Для цитирования:** Полтерович, В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) / В.М. Полтерович // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2016. — № 5. — С. 34-56. DOI: 10.15838/esc/2016.5.47.2

**For citation:** Polterovich V. M. Institutions of catching-up development (on the project of a new model for economic development of Russia). *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2016, no. 5, pp. 34-56. DOI: 10.15838/esc/2016.5.47.2

предлагается сочетание частно-государственного партнерства и проектного финансирования. Предложено использовать японский опыт стимулирования временных объединений фирм для разработки проектов модернизации. Обсуждаются принципы реформирования систем управления государственной собственностью и сектором науки.

**Ключевые слова:** промежуточный институт, социальные ценности, демократизация, национальное планирование, заимствование технологий, частно-государственное партнерство, проектное финансирование.

### Введение

В последние 70 лет лишь небольшой группе стран удалось совершить «экономическое чудо»: добиться быстрого экономического роста – более 7% годовых – на протяжении 15–30 лет. Среди них пять восточноазиатских «тигров» и Малайзия, отстававшие страны Западной Европы (Испания, Греция, Ирландия) и разрушенные войной европейские экономики (Франция, Германия). Несмотря на радикальные различия почти все эти страны, стремясь постепенно построить современные рыночные механизмы, проводили институциональные реформы по единым принципам. Более точно, они формировали институциональные траектории, содержавшие ряд аналогичных промежуточных институтов<sup>1</sup>. Важнейшими из них являются индикативное планирование и генеральное (федеральное) агентство развития (ФАР), национальная инновационная система, нацеленная не столько на создание инноваций, сколько на заимствование более передовых технологий и методов хозяйствования, а также система финансирования широкомасштабных проектов. Финансовые системы успешных догоняющих стран характеризовались существенными общими чертами. В частности, они опирались преимущественно на банковскую систему, а не на финансовые рынки, банки имели более тесные связи с кредитуемыми фирмами,

нежели это принято в развитых странах, политика центральных банков синхронизировалась с макроэкономической и промышленной политикой правительств и, как правило, была направлена на поддержание заниженного реального курса отечественной валюты.

Настоящая работа опирается на гипотезу о том, что отмеченное совпадение институциональной структуры объясняется особенностями целей, а также технологических, институциональных и культурных ограничений в странах догоняющего развития. Для передовых стран улучшение качества жизни – сложная многокритериальная задача, решение которой требует затратного поиска инноваций; возможности планирования здесь весьма ограничены. Для сильно отстающей экономики качество жизни тесно связано с ВВП на душу, а основной путь его повышения, как показал еще А. Гершенкрон, – заимствование технологий и методов хозяйствования. Относительная простота формулировки цели и наличие информации об основных путях ее достижения обуславливают принципиальную возможность эффективного планирования и определяют другие указанные выше институциональные особенности стран «экономического чуда». Ниже рассмотрен их опыт в свете сформулированной гипотезы и на его основе намечены принципы проведения институциональной реформы в России с учетом специфики российской экономики, нынешнего состояния российских институтов и гражданской культуры.

<sup>1</sup> О понятии промежуточного института см.: Полтерович (2007).

### Две концепции догоняющего развития

Для понимания дебатов о путях реформирования российской экономики, длящихся уже четверть века, целесообразно различать два типа институтов – институты конкурентного рынка (ИКР) и институты догоняющего развития (ИДР). К первому типу я отношу институты, обеспечивающие высокое качество конкурентной среды, – защиту прав собственности, антимонопольное регулирование, низкие барьеры входа на рынок, низкий уровень коррупции и т. п. Для их эффективного функционирования необходим высокий уровень гражданской культуры. Институты второго типа являются промежуточными. Их назначение – обеспечивать быстрый экономический рост в условиях культурных, институциональных и технологических ограничений, характерных для развивающихся стран. Одновременно они смягчают эти ограничения, создавая условия для собственной модификации, приспособленной к новым условиям. Таким образом, ИДР используются как кирпичики для построения институциональной траектории, обеспечивающей переход к развитой экономике с высококачественными институтами первого типа.

Среди ограничений, которые приходится учитывать и преодолевать в этом процессе, наиболее инерционными являются характеристики гражданской культуры. Патернализм, пассивность, неуважение к закону, низкий уровень обобщенного доверия, короткий горизонт принятия решений, боязнь риска и неопределенности, неумение сотрудничать – эти черты несовместимы с институтами конкурентного рынка, обеспечивающими эффективность современных передовых систем. Как показывает опыт, попытки радикально улучшить ИКР при указанных ограничениях оказываются малоэффективными. Тем не

менее, эта точка зрения все еще находит влиятельных сторонников в России (см., в частности, Акиндинова и др., 2016)<sup>2</sup>. Их рецепты сводятся к приватизации государственной собственности и снижению «нагрузки на бизнес» за счет сокращения социальных расходов (создания «легитимных институтов софинансирования гражданами социальных благ», с. 32). Особые надежды авторы возлагают на внедрение накопительной пенсионной системы и увеличение пенсионного возраста, рассматривая эти механизмы как «институты длинных денег» (с. 24). При этом игнорируется опыт десятков стран, проводивших подобные реформы и не добившихся успеха. В частности, в результате введения накопительной системы в латиноамериканских странах значительная часть работников перешла в теневой сектор (см. обсуждение и ссылки: Полтерович, 2012b).

Концепция шокового улучшения институтов рынка не учитывает также, что в развивающихся экономиках некоторые виды провалов рынка играют особенно важную роль. В результате низкого уровня обобщенного доверия, короткого горизонта принятия решений и боязни риска фирмы неохотно идут на долгосрочные вложения. Короткий горизонт приводит к серьезным ошибкам. Так, неудача диверсификации российской экономики в 2000-х годах во многом вызвана тем, что рыночные сигналы направляли инвестиции преимущественно в добывающий сектор.

При принятии решений наряду с временным горизонтом большое значение имеет «технологический горизонт». Устойчивое догоняющее развитие базируется на совершенствовании технологий. В простейших случаях освоение новой техноло-

<sup>2</sup> Аналогичной концепции придерживается А.А. Курдин (2016). Ниже мы вернемся к обсуждению его программы.

гии в одной из вершин производственного графа не предполагает изменения технологий в смежных вершинах. Однако такие варианты редко приводят к быстрому росту производительности. «Прорывные» проекты обычно требуют одновременного технологического совершенствования цепочки смежных производств. Чтобы обойти эту трудность, формирование новых или существенно обновленных отраслей чаще всего опирается на импортные материалы и оборудование, а также на внешний спрос; замещение импорта и переключение на внутренние поставки продукции происходят постепенно, со значительным лагом. Ускорение этого процесса, равно как и преодоление возможных трудностей, связанных с импортными закупками и ограниченностью внешнего спроса, возможно лишь на основе широкомасштабных проектов, которые редко возникают даже в развитой рыночной среде. Такие проекты требуют координации многих игроков, предполагающей высокий уровень взаимного доверия, достаточно длинный горизонт принятия решений, надежную систему кредитования. Для реализации подобных проектов в развивающейся экономике, где указанные предпосылки отсутствуют, необходимы специальные промежуточные институты, обеспечивающие координацию под эгидой государства.

Формирование промежуточных институтов сродни процессу изобретения, поскольку требует учета специфики конкретной страны. Однако анализ опыта успешных экономик — стран «экономического чуда» — показывает, что определенный набор институтов и методов управления использовался практически всеми из них для поддержания быстрого роста. Естественно предположить, что это сходство объясняется общностью технологических, институциональных и культурных ограничений,

которые необходимо было учитывать и преодолевать. Рассмотрение таких институтов составляет одну из задач данного исследования, дополняющего ряд наших предшествующих работ (см., в частности: Полтерович, 2016).

Важно отметить, что ИДР осуществляют смягчение культурных ограничений по двум каналам. Во-первых, они формируют рамки взаимодействия, способствующие развитию гражданской культуры. Соответствующие примеры будут даны ниже. Во-вторых, они иницируют и поддерживают рост, который оказывает позитивное влияние на гражданскую культуру.

#### **Корпоративизм как промежуточный институт**

В развивающихся странах попытки введения демократии нередко влекут за собой падение производства и возврат к авторитарному режиму. Как подчеркивается в Inglehart (2000), «массовые ценности и отношения оказывают решающее влияние на выживание демократических институтов в обществе» (р. 225). Возражая против тезиса о том, что внедрение демократических институтов само по себе приводит к развитию демократических ценностей, автор пишет о россиянах: «Сдвинувшись в направлении демократии в 1991 г., они не стали... больше доверять друг другу, не стали более толерантными или в большей мере постматериалистами. В целом, они сдвинулись в противоположном направлении» (р. 227).

Принципиально важный вопрос состоит в том, как избежать таких последствий. В связи с этим стоит отметить, что современный экономический рост при любом политическом режиме требует высокого уровня образования и рациональности, а повышение уровня благосостояния неизбежно ведет к увеличению значимости постматериалистических ценностей и, значит, в конце концов, к становлению демократии (Inglehart, Welzel, 2010, р. 561).



Демократизация была успешной в тех странах, где на начальных этапах сформировались политические системы, отвечавшие патерналистским ожиданиям. Так, в странах Восточной Азии консолидация усилий в процессе реформ опиралась на «слияние» государственного аппарата и бизнеса в рамках корпоративистских режимов, постепенно трансформировавшихся от государственного корпоративизма к социетальному (Unger and Chan, 2015). Под корпоративизмом понимается система принятия политических и экономических решений, основанная на взаимодействии государства с организациями, представляющими группы интересов (прежде всего, работников и работодателей). К корпоративистским относят широкий спектр систем — от франкистской Испании до Скандинавских стран и Австрии в послевоенные годы. Как правило, в рамках таких режимов инициатором реформ был сильный лидер (Пак Чон Хи в Южной Корее, Ли Куан Ю в Сингапуре, и т. п.), сумевший создать сплоченную команду администраторов, нацеленных на решение задач стимулирования роста, — в полном соответствии с одним из принципов «государства развития», сформулированных Чалмерсом Джонсоном (Johnson, 1999). Другие отмеченные Джонсоном принципы эффективного управления в догоняющих странах также заимствованы из опыта успешных корпоративистских режимов: достаточная мера децентрализации, оценка деятельности чиновников на всех уровнях иерархии по их достижениям в обеспечении экономического роста и подчинение внешней политики задачам экономического развития.

В рамках успешных корпоративистских режимов роль государства снижалась постепенно, одновременно с изменением

массовой культуры, так что эти режимы трансформировались в современные демократии.

#### **Система национального планирования и федеральное агентство развития**

В условиях слабо развитой институциональной среды рынок сам по себе не справляется с задачей генерации крупных эффективных проектов. Связано это, прежде всего, с высокой неопределенностью, порождаемой как сильной вариативностью рыночной обстановки — колебаниями цен и валютных курсов, условий кредитования, нестабильностью спроса, так и непредсказуемым поведением государства и партнеров. Недоверие сочетается с низким уровнем договороспособности, коренящимся не только в указанных объективных обстоятельствах, но и в несовершенстве деловой культуры. Еще одно препятствие — недостаток информации о перспективных технологиях, вызванный как низким уровнем человеческого капитала, так и объективными трудностями ее получения.

В простейших ситуациях изменение технологий каким-либо одним предприятием не затрагивает смежников. Однако такие возможности развития быстро исчерпываются. Ускоренное заимствование требует синхронного изменения комплементарных технологий в разных узлах производственного графа. При низком уровне обобщенного доверия и патерналистских ожиданиях комплементарность является непреодолимым препятствием для рынка, но не для планирования.

Не случайно практически все страны «экономического чуда» в той или иной форме использовали индикативное планирование. Оно не только способствовало преодолению упоминавшихся выше провалов рынка, но и существенно влияло на массовую культуру. Вот что писал об ин-

дикативном планировании его создатель француз Пьер Массе: «План вырабатывается посредством согласованных усилий представителей экономических и общественных сил: гражданских служащих, менеджмента (сельскохозяйственного, промышленного, коммерческого), профсоюзов и работников. Это сотрудничество обеспечивает более когерентные прогнозы и решения и создает ощущение единства, способствующее выполнению плана» (Masse, 1965).

В настоящее время в ряде успешных экономик существуют системы индикативного планирования – в Ирландии, Китае, Индии, Малайзии, в Саудовской Аравии. Ведомства, ответственные за этот процесс, обычно стремятся вовлечь в него бизнес-ассоциации, представителей гражданского общества, инициируют публичные обсуждения с тем, чтобы поднять уровень доверия к намечаемым преобразованиям, а значит, и к соответствующим институтам власти. Как показано в Horváth (2012), укрепление доверия ускоряет экономический рост.

Каждая из существующих ныне в разных странах систем национального планирования представляет собой тот или иной вариант синтеза двух базовых механизмов: универсального и программного планирования (Полтерович, 2015). Первое, реализуемое обычно в форме индикативного планирования, нацелено на ускоренное сбалансированное развитие отраслей и регионов за счет широкомасштабных инвестиционных проектов; оно требует формирования иерархии специализированных институтов планирования. Второе, распространенное в виде программного бюджетирования, использует для стимулирования развития относительно небольшое число программ, направленных на реше-

ние ключевых народнохозяйственных проблем; программы разрабатываются и реализуются министерствами и ведомствами, осуществляющими также и текущее управление. Национальное планирование в развивающихся странах тяготеет к первому типу, а в развитых – ко второму.

В России одновременно формируются системы обоих типов, причем два этих процесса не связаны друг с другом. Элементы индикативного планирования фактически содержатся в целом ряде законодательных актов, важнейшими из которых являются Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Закон 2014 года вводит элементы скользящего планирования, указывает на необходимость согласования планов и прогнозов на федеральном и региональном уровнях. Он предусматривает также вовлечение в процесс стратегического планирования граждан и хозяйствующих субъектов, объединений профсоюзов и работодателей, общественных и научных организаций<sup>3</sup>. В июле 2016 г. в закон внесено важное дополнение (статья 18.1.) о формировании стратегии научно-технологического развития Российской Федерации.

Одновременно с формированием системы планирования универсального типа в России создается система программного бюджетирования. В 2007 г. горизонт бюджетирования увеличился с одного до трех лет. Принят ряд документов, регламентирующих составление и оценку государственных программ (Хрусталева и др., 2013, с. 49-78).

<sup>3</sup> Более подробный анализ см.: Полтерович (2015).

Основная задача национального планирования – инициация и отбор широкомаштабных проектов модернизации производства с последующим контролем их реализации. Для ее решения требуется согласованная работа многих министерств и ведомств. Поэтому практически во всех успешных догоняющих экономиках эту работу возглавляла структура, подчинявшаяся непосредственно главе правительства: Генеральный комиссариат по планированию при Правительстве Франции, MITI в Японии, Совет по планированию в Ирландии и т. п. Интересы министерств не совпадают, и в условиях жесткой административной конкуренции без такого органа трудно добиться концентрации усилий, необходимых для обеспечения быстрого роста.

России необходимо завершить формирование смешанной системы национального планирования (СНП), интегрирующей планирование и бюджетирование (а также и НИС – см. ниже) и включающей итеративное формирование краткосрочных, средне- и долгосрочных планов на региональном и федеральном уровнях. Нужно упразднить избыточные документы, разработать единую методологию составления стратегий и прогнозов и распределения средств между статьями бюджета. Необходимо создать специальное агентство, подчиненное непосредственно Председателю Правительства. Назовем его Федеральным агентством развития (ФАР)<sup>4</sup>. В качестве региональных отделений ФАР можно использовать уже существующие в большинстве регионов агентства развития (РАР), реорганизовав их подходящим образом. РАР, таким образом, окажутся одновременно

<sup>4</sup> Стоит отметить, что в обсуждавшемся выше законе 2014 года упоминается «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития».

подчиненными и ФАР, и региональным администрациям. Необходимо использовать модельный аппарат формирования прогнозов и оценки планов, опирающийся на современные методы представления данных и проведения расчетов (матрицы социальных счетов, вычислимые модели общего равновесия, эконометрические модели).

Еще раз подчеркнем, что в основе нашего подхода лежит нестандартное понимание «единицы планирования», в качестве которой рассматривается не фирма, а крупный проект. Это позволит преодолеть «проклятие размерности»: в условиях рыночной экономики представляется маловероятной возможность наладить эффективное взаимодействие со всеми даже относительно крупными фирмами. Задача планирования понимается нами как составление рационального динамического портфеля проектов, согласованных с финансовыми ограничениями и влияющих на параметры производственной системы. Здесь можно использовать идеи, развитые в теории менеджмента многими проектами (см. ссылки в Sandru et al., 2015).

Должны быть предусмотрены различные формы государственной поддержки запланированных проектов (см. ниже), однако, как правило, участие государства не должно быть доминирующим. Доля бюджетных средств, расходуемых на поддержку планов, и состав планируемых показателей, так же как и функции ФАР, должны сокращаться по мере сближения России с передовыми странами по уровню технологий.

Необходимость государственного органа, занимающегося отбором проектов и независимого от министерств, видимо, осознана в российских правительственных структурах. Об этом свидетельствует создание 30 июня 2016 г. Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам,

«образованного в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией приоритетных проектов» (Указ..., 2016). Однако пока что Совет можно в лучшем случае рассматривать как первый шаг к созданию ФАР. Совет не располагает собственными финансовыми ресурсами, необходимыми для создания самостоятельной структуры, занимающейся систематической работой по инициации, формированию и отбору широкомасштабных проектов и разработкой планов на их основе. Большая часть задач, которые должна решать такая структура, даже не поставлены. Задачи согласования вынесены на уровень вице-премьеров и ведущих министров, имеются серьезные сомнения в возможности эффективного решения спорных вопросов. Первый «пакет» проектов предлагается посвятить здравоохранению, образованию, жилищному строительству и вопросам жилищно-коммунального хозяйства. А задачи модернизации промышленности упоминаются лишь мельком.

#### **Роль государства в экономике и управление государственной собственностью**

Один из наиболее популярных аргументов в пользу приватизации — коррумпированность госчиновников. Этот аргумент, однако, несостоятелен по нескольким причинам. Во-первых, чиновники являются представителями той самой культуры, которая доминирует в обществе и к которой принадлежат и предприниматели, и менеджеры. Коль скоро и для них характерны неуважение к закону и склонность к присвоению ренты, не ясно, почему эти

черты не должны сказываться после приватизации. Во-вторых, коррумпированность и неэффективность правительства неизбежно влияют на процесс приватизации, который предоставляет особые возможности для присвоения ренты. В-третьих, государственные предприятия могут служить важным инструментом промышленной политики, обеспечивая формирование новых отраслей, освоение новых технологий и методов хозяйствования. Опыт быстро развивавшихся стран подтверждает эти соображения. Так, в Корее в период быстрого роста наблюдалась высокая коррупция. При этом государственные инвестиции, включая бюджет, госпредприятия и предприятия, контролируемые государством, составляли в 1963–1979 гг. в среднем чуть меньше 38% всех инвестиций (Kim, 1991, Table 3-1). Более того, государство существенно ограничивало область принятия решений частных предприятий. Например, в той же Корее в 1966 г. около 40% всех транзакций подвергались государственному ценовому контролю в той или иной форме (Kim, 1991, section 3B). Опыт показывает, что снижение роли государства в экономике следует осуществлять постепенно по мере накопления рыночных компетенций и совершенствования массовой культуры. При этом каждый акт приватизации или национализации должен сопровождаться детальным обоснованием (Полтерович, 2012а, 2013, 2016).

#### **Национальная инновационная система: эффективное заимствование**

Согласно А. Гершенкрону, развивающиеся страны имеют шанс догнать развитые благодаря «преимуществу отсталости» — возможности заимствовать технологии и методы хозяйствования, изобретенные и доказавшие свою эффективность в более передовых странах. Однако эта возможность не реализуется автоматически, для



ее осуществления необходимы система соответствующих институтов и продуманная экономическая политика (Wong et. al, 1999; Kaual, 2008). Как уже отмечалось, быстрое заимствование требует одновременных изменений в разных точках производственного графа. Рыночные агенты не инициируют такие проекты, особенно в условиях короткого планового горизонта и взаимного недоверия. Их формирование является основной задачей системы национального планирования (СНП) и, в частности, ФАР. При этом СНП должна тесно взаимодействовать с НИС, институты которой – технопарки, свободные экономические зоны, и т. п. – необходимо формировать так, чтобы в первую очередь способствовать заимствованию технологий.

Говоря о политике заимствования, нужно иметь в виду следующие процессы и инструменты, позволяющие влиять на абсорбционную способность страны (Полтерович, 2009b):

- регулирование импорта нового оборудования и технологий, покупка лицензий и тарифная политика;
- регулирование прямых иностранных инвестиций в отечественную экономику и за рубеж, а также правила формирования совместных предприятий;
  - стимулирование аутсорсинга;
  - освоение новых методов организации производства в результате конкуренции на мировом рынке;
- взаимодействие с зарубежными специалистами: обучение и стажировки за рубежом, приглашение зарубежных преподавателей, совместные исследования;
- предотвращение утечки мозгов, стимулирование возвращения соотечественников, получивших образование или опыт работы на Западе;
- участие государства в приобретении патентов;

- поощрение научных исследований, посвященных выявлению наиболее эффективных направлений заимствования (см. ниже);

- стимулирование диффузии технологий – передачи технологий российскими фирмами друг другу.

Опыт стран «экономического чуда» подтверждает решающую роль заимствований (см., например, Odagiri, Gotō, 1996). Их особое значение для развивающихся стран подчеркивается в исследовании Всемирного Банка (World Bank, 2008, p. 14). В этой связи пристального внимания заслуживает вопрос о прямых иностранных инвестициях. Как показывают многочисленные исследования, их влияние на рост экономики страны-реципиента неоднозначно. Этим можно объяснить политику Японии, которая, начав экономический спурт в середине 1950-х, осуществляла жесткий государственный контроль прямых иностранных инвестиций вплоть до конца 1960-х годов. При этом в 1956–1963 гг. иностранные инвесторы обязывались вкладывать в японскую экономику полученную прибыль и выручку от продажи собственности на территории Японии (Odagiri, Gotō, 1996, p. 40).

Для того чтобы интенсифицировать процесс технологического обновления, японское правительство поддерживало создание временных исследовательских ассоциаций фирм из какой-либо одной или смежных отраслей; фирмы объединялись, чтобы осваивать новые технологии, создавая общие лаборатории или выполняя разные подтемы совместного проекта. Значительная часть правительственных грантов и субсидий направлялась на поддержку исследовательских ассоциаций (Odagiri, Gotō, 1996, pp. 52–56). Благодаря такому механизму диффузия заимствованных или вновь созданных технологий осуществлялась без дополнительных издержек.

Разумеется, по мере приближения к передовой технологической границе все успешные страны постепенно переходили на инновационный путь развития, который, впрочем, не исключает заимствования (см. ссылки: Полтерович, 2009 и современный обзор литературы в Venhabib, Perla, Tonetti, 2014).

В странах «экономического чуда» стратегия заимствований на определенном этапе сопрягалась с политикой стимулирования экспорта. Это позволяло экспортерам осваивать новые технологии, не дожидаясь появления внутреннего спроса на соответствующую продукцию, и лишь постепенно расширять внутренние продажи. К сожалению, сегодня вследствие политических ограничений этот подход не может быть использован в полной мере. Поэтому особое значение приобретают комплексные проекты, предусматривающие развитие внутреннего спроса на новую продукцию и распространения опыта, приобретенного той или иной фирмой, на всю страну. Институты развития должны быть ориентированы на решение этой задачи. Высокая дифференциация российских фирм по уровню технологий (Кузнецов, 2014) создает возможность реализации этой политики. Без комплексных проектов и активной диффузии успешное импортозамещение вряд ли возможно.

Основой такой системы на региональном уровне могло бы стать налаженное взаимодействие в цепочке:

***региональные администрации – региональные агентства развития – ассоциации бизнеса – фирмы***<sup>5</sup>.

Региональные агентства развития распространены по всему миру. Сейчас в России их более 60, они присутствуют в подавляющем большинстве регионов. Около

40% всех промышленных предприятий входят хотя бы в одну ассоциацию (Кузнецов, 2014, с. 77). Таким образом, есть основания рассчитывать на успешную реализацию этой идеи.

#### **Формирование современного сектора науки и совершенствование человеческого капитала**

Развитие НИС и системы планирования требует формирования современного сектора науки, содержащего все необходимые промежуточные звенья между фундаментальными и прикладными исследованиями: академические институты, университетские исследовательские центры, отраслевые НИИ, исследовательские отделы крупных фирм. Наряду с НИС и системой планирования необходима масштабная программа совершенствования человеческого капитала. Россия, как и многие развивающиеся страны, испытывает острый дефицит высококвалифицированных кадров, усугубляемый утечкой мозгов. Между тем проводимые в настоящее время реформы образования и науки не только не способствуют решению проблемы, но и усугубляют положение. В нынешнем виде – это еще одна попытка наивной трансплантации американских институтов, заведомо обреченная на провал. В наших условиях нет оснований рассчитывать на то, что университеты станут эффективными центрами фундаментальных исследований, заменив РАН, и одновременно главными проводниками их результатов в производство (одна из причин – высокая преподавательская нагрузка). Продолжение этой политики обрекает на неудачу любую долгосрочную модернизационную программу.

Задача университетов – обеспечить экономику кадрами высокой квалификации. Для разработки проектов модернизации необходима сеть отраслевых исследовательских и проектно-конструкторских

<sup>5</sup> См.: Полтерович (2011).

институтов. Такие сети существуют в Швеции, Норвегии, Дании, Финляндии, Германии, где «компании обычно кооперируются с институтами, когда нуждаются в непосредственно применимых знаниях, и с университетами, чтобы получать человеческие ресурсы» (Arnold et al., 2007).

Реформа академической науки зашла в тупик. Вместо обещанного освобождения от хозяйственных забот и бюрократической работы, академические институты тонут в потоках отчетности. К тому же политика «двух ключей» оказалась нереализуемой из-за стремления чиновников управлять наукой и пассивности Президиума РАН. Необходима новая реформа Академии, нацеленная на привлечение молодых кадров, и переподчинение ФАНО обновленному Президиуму.

Неэффективной и очень затратной оказалась реформа образования, проводимая вот уже более пятнадцати лет. Одна из важнейших причин неудачи — наивные представления о возможностях «свободного рынка». Реформаторы полагали, что введение платности образования должно улучшить его качество благодаря конкуренции между вузами и более тщательному выбору образовательных учреждений абитуриентами. Обнаружилось, однако, что важную роль на рынке образовательных услуг играет «престижное потребление»: значительная часть выпускников школ стремятся не к получению качественного высшего образования, а лишь документа о нем. В 1990-х рынок ответил на такой спрос массовым возникновением образовательных учреждений, фактически торгующих дипломами. Простота их получения привлекла на этот рынок новых потребителей<sup>6</sup>. Возникшее неэффективное равновесие — институциональная ловушка — поддерживается

<sup>6</sup> В 1992 г. в России было 2,7 млн. студентов вузов, а в 2008 г. — уже 7,5 млн. (Клячко, 2013, с. 34).

еще и принципом «деньги следуют за студентом», благодаря которому многие вузы готовы снижать требования, принимая слабых абитуриентов и не исключая явно неуспевающих студентов. Дополнительным фактором «плохого равновесия» стала крайне низкая зарплата преподавателей, обусловившая старение преподавательского корпуса и медленное обновление программ обучения.

Описанные процессы сопровождалось и поддерживались снижением качества школьного образования, также обусловленным низкими зарплатами преподавателей и ошибочными реформами, прежде всего неумелым внедрением ЕГЭ. Реформаторы проигнорировали обширный опыт других стран (см. анализ и ссылки: Полтерович, 2012с) и вынуждены в течение многих лет бороться с «неожиданными» негативными эффектами. Падение качества школьного образования убедительно демонстрируют данные, приведенные Клячко (2013, с. 25). Доли школьников, получивших при сдаче ЕГЭ двойки по русскому языку и математике, выросли соответственно с 7,9 и 20% в 2006 г. до 11,2 и 23,5% в 2008 г. В 2009 г. власти были вынуждены резко снизить требования по обоим экзаменам.

Система образования в России нуждается в реформировании. Разумеется, надо продолжить повышение зарплаты преподавателей и расширять возможности получения дошкольного и школьного образования. Кроме того, в повестку дня целесообразно включить следующие предложения.

А. Предоставление права всем вузам определять проходной балл как взвешенную сумму баллов собственных экзаменов и ЕГЭ. При этом взвешивающие коэффициенты должны выбираться самостоятельно в рамках установленных для каждого вуза ограничений.

Б. Модернизация программ обучения.

В. Расширение возможностей повышения квалификации преподавателей (курсы повышения квалификации, командировки в лучшие российские и зарубежные образовательные учреждения).

Г. Закрытие образовательных учреждений крайне низкого качества на основе анонимной экспертизы их программ и классных занятий.

Важный аспект проблемы совершенствования человеческого капитала — адекватная реакция системы образования на изменение структуры потребностей. В связи с этим необходимы система непрерывного образования и постоянный мониторинг рынка труда (Денисова, 2010).

#### **Валютный курс как инструмент промышленной политики и проблема инфляции**

Политика поддержания низкого реального валютного курса, стимулирующая экспорт и импортозамещение, была обычной практикой для успешных восточно-азиатских экономик в 1960–1990 гг. (Page, 1994, p. 239). Старается придерживаться ее и современный Китай. Несмотря на связанные с ней издержки, при высоких уровнях коррупции и лоббирования, не регулируемого на законодательном уровне, она оказывается эффективнее селективных методов промышленной политики, таких как тарифное регулирование. В статье (Полтерович, Попов, 2016) приведены аргументы в пользу проведения этой политики в современной России. Эта политика, вообще говоря, противоречит установке на таргетирование инфляции, провозглашаемой ЦБ России. В качестве цели и ЦБ, и А.А. Кудрин называют рост цен не более 4% в год. Однако эта цель никак не обоснована и на самом деле не имеет под собой достаточных оснований.

Хорошо известно, что слишком низкая инфляция, как и очень высокая, неблаго-

приятна для роста. Значит, связь между инфляцией и ростом носит пороговый характер. Многочисленные исследования (см. ссылки: Полтерович, 2006; Полтерович, Попов, 2016) показали, что для развивающихся стран порог выше, чем для развитых. Численные оценки разнятся, но большинство авторов получают величину около 10% годовых или выше. Большая часть успешных экономик начинала быстрый рост при двузначной инфляции; ее последующее снижение было результатом экономического роста.

Если не ставить задачу непереносимого снижения однозначной инфляции, то теряет смысл и вторая задача, провозглашаемая А.А. Кудриным как центральная, — снижение дефицита госбюджета до 1%. Нет никаких оснований полагать, что даже значительно больший временный дефицит несовместим с экономическим ростом. А вот сокращение расходов госбюджета, предлагаемое как основной сценарий, может надолго заблокировать экономический рост.

#### **Сочетание частно-государственного партнерства и проектного финансирования**

Особое значение в процессе планирования имеет тщательная и всесторонняя оценка эффективности проектов. С этой целью в рамках ФАР должна быть создана группа профессиональных консультантов и разработана единая методика оценивания, обеспечивающая сопоставимость эффектов для разнородных проектов (насколько это возможно). Должны быть введены стандарты независимой экспертизы. Только при условиях высокой эффективности целесообразно применение льготных процентных ставок при финансировании проектов. С другой стороны, ограничения на рост кредитной массы не должны быть слишком жесткими, не следует препятствовать финансированию заведомо эффективных проектов.



Финансирование запланированных проектов может осуществляться по разным схемам, и роль государства может варьироваться от 100%-го покрытия расходов до частичных гарантий по кредитам. Одной из наиболее привлекательных схем является, на наш взгляд, модель частно-государственного партнерства в сочетании с проектным финансированием. В последние пятнадцать лет эта модель получила распространение в западных странах, где, впрочем, она используется преимущественно для инфраструктурных проектов (Йескомб, 2015; Delmon, 2015). Однако в принципе ничто не мешает применять ее и для проектов модернизации производства. Сотрудничество государства и банка при оценке и контроле проекта может существенно снизить риски, а основной принцип – погашение кредита за счет прибыли от проекта – позволит гибко регулировать кредитную массу в стране.

#### **Политика низкого неравенства**

Как отмечено в Page (1994, p. 222), быстро развивавшиеся страны Юго-Восточной Азии совмещали быстрый устойчивый рост с очень низким уровнем неравенства. Низкое неравенство создает условия для быстрого роста в силу ряда причин. Во-первых, оно способствует социальному миру, обеспечивая при прочих равных условиях относительно низкую долю бедного населения и создавая ощущение справедливости системы, «легитимности правил и институтов». Тем самым облегчается сотрудничество государства, бизнеса и общества. Во-вторых, меньшая дифференциация доходов при прочих равных условиях ассоциирована с более низким уровнем коррупции (You, Sanjeev, 2005), что особенно важно при недостаточно развитой гражданской культуре. В-третьих, низкое неравенство способствует увеличению спроса на отечественные товары, поскольку наи-

более состоятельные потребители ориентированы на импорт. Разумеется, неравенство не должно быть чрезмерно низким, чтобы не подавить стимулы к труду.

#### **Роль сотрудничества и совершенствование социального капитала**

«В качестве конкретного образца позднего развития, случай Японии отличается от западных стран с рыночной экономикой, коммунистических диктатур или новых государств послевоенного мира. Наиболее существенным отличием является то, что в Японии государство проводило экономическую политику совместно с частным сектором... Эта модель оказалась наиболее успешной стратегией планируемого развития в истории. Она воспроизводится сегодня в индустриализирующихся государствах Восточной Азии – на Тайване и в Южной Корее, а также в Сингапуре и других странах Южной и Юго-Восточной Азии» (Johnson, 1982). Выше мы отмечали, что это сотрудничество лежало в основе идеи «государства развития» и характерных для него институтов, таких как индикативное планирование. В разных странах оно реализовывалось и в рамках других конструкций, первоначально опираясь на патернализм и доверие малого радиуса с постепенным его увеличением. В связи с этим следует упомянуть такие институты, как система пожизненного найма и система главного банка в Японии и других восточноазиатских странах (Wu, Yao, 2012), муниципальные предприятия в Китае, строительно-сберегательные кассы в послевоенных Германии и Австрии (Полтерович, Старков, 2007).

Иногда в качестве примера «экономического чуда», достигнутого путем либеральной политики, приводят реформу Эрхарда в послевоенной Западной Германии. Действительно, Эрхард не использовал индикативное планирование, однако роль го-

сударства в процессе проведенных им преобразований отнюдь не сводилась к формированию ИКР. Достаточно сказать, что либерализация цен началась в Германии лишь в 1948 году, причем вплоть до 1952 г. государство контролировало цены наиболее важных товаров — продуктов первой необходимости, стали, угля и др. В 1948—1960 гг. в распоряжении правительства находилось почти 44% всех чистых сбережений. Для отбора наиболее значимых и эффективных проектов был создан Центральный комитет по рынку капитала (Central Capital Market Committee), который тесно взаимодействовал с инвесторами, предоставляя на реализацию отобранных проектов кредиты по ставкам вдвое ниже рыночных (Stolper, Roskamp, 1979). Успех реформы Эрхарда был достигнут благодаря градуалистскому подходу и активной перераспределительной социальной политике, обеспечившей поддержку населения.

#### **Основные направления предстоящей институциональной реформы в России**

Выполненный в работе анализ приводит к гипотезе о том, что задачу догоняющего развития нельзя решить, используя лишь стандартные инструменты экономического регулирования. Необходима перестройка всей системы институтов, обеспечивающая формирование и реализацию широкомасштабных проектов модернизации. Опыт стран «экономического чуда» и анализ институциональных особенностей России подсказывает следующие основные направления такой перестройки<sup>7</sup>.

- Модернизация административного управления: формирование в верхнем эшелоне власти команды единомышленников (вместо структуры, основанной на принципе «сдержек и противовесов»); включение в систему управления представителей

<sup>7</sup> Вследствие ограниченного объема статьи не все из этих направлений были рассмотрены выше.

бизнеса и общества; оценка деятельности высших администраторов по их вкладу в обеспечение роста (а не по степени лояльности); региональная децентрализация.

- Формирование системы национального планирования, основанной на взаимодействии государства, бизнеса и общества, для итеративной разработки и согласования целевых программ, кратко-, средне- и долгосрочных планов<sup>8</sup>.

- Повышение абсорбционной способности страны и формирование НИС для заимствования технологий с постепенным переходом к инновационному развитию.

- Развитие сектора науки и отладка эффективного взаимодействия в цепочке: фундаментальная наука — отраслевая наука — институты развития + исследовательские отделы крупных фирм. Университеты и система непрерывного обучения должны обеспечить эту цепочку кадрами высокой квалификации. Обновление и восстановление РАН.

- Реформа системы образования: предоставление права всем вузам определять проходной балл как взвешенную сумму баллов собственных экзаменов и ЕГЭ; модернизация программ обучения; расширение возможностей повышения квалификации преподавателей; закрытие образовательных учреждений крайне низкого качества на основе анонимной экспертизы их программ и классных занятий; развитие системы непрерывного образования и постоянный мониторинг рынка труда.

- Создание системы, сочетающей механизмы бюджетного финансирования, частно-государственного партнерства и проектного финансирования запланированных проектов. Формирование времен-

<sup>8</sup> Разумеется, России не следует копировать институты стран «экономического чуда». Об особенностях задачи формирования системы национального планирования в российских условиях см.: Полтерович (2015).

ных объединений (ассоциаций) фирм и выделение им средств на конкурсной основе для разработки модернизационных проектов.

- Создание Федерального агентства развития, подчиненного непосредственно главе правительства, для управления системой национального планирования, НИС и для проведения институциональных реформ.

- Модернизация управления госсобственностью: формулировка миссии для каждого госпредприятия, масштабная продажа и покупка акций только на основе соответствующих проектов-обоснований.

- Изменение политики ЦБ: ориентация на рост, а не на снижение однозначной инфляции. Поддержание стабильного низкого реального курса рубля за счет накопления резервов и (или) снижения ключевой ставки.

- Сокращение неравенства доходов за счет прогрессивного налогообложения и акцизов на предметы роскоши.

- Формирование национальных строительно-сберегательных касс, региональных и корпоративных программ помощи работникам в приобретении жилья<sup>9</sup>.

- Постепенное совершенствование институтов рынка по мере улучшения гражданской культуры и уровня благосостояния.

Разумеется, этот список не претендует на полноту. Кроме того, каждый из перечисленных разделов программы нуждается в детальной разработке с учетом нынешнего состояния российских институтов и гражданской культуры.

Важно отметить, что предлагаемый проект нигде не предусматривает шоковой терапии. В основных своих пунктах он требует завершения уже начатых преобразований, что повышает его шансы на успех.

<sup>9</sup> См.: Полтерович (отв. ред.; 2015).

### О программе Столыпинского клуба

Описанная выше программа развивает проект институциональной реформы, предложенный в статьях (Полтерович, 2009, а, б; 2010) и в монографии (Полтерович, отв. ред.; 2010). В этих работах и в ряде наших последующих публикаций речь шла о формировании Системы интерактивного управления ростом (СИУР); предыдущий раздел по существу уточняет структуру и функции этой системы<sup>10</sup>. Программа Столыпинского клуба «Экономика роста» (Столыпинский клуб, 2015, 2016) содержит ряд аналогичных предложений. Однако между предлагаемым нами подходом и «Экономикой роста» имеются важные различия, которые хотелось бы подчеркнуть в надежде, что приведенные ниже комментарии будут в дальнейшем учтены разработчиками.

А. Индикативное планирование отнюдь не сводится к «электронной системе», основной задачей которой является прогноз, как можно понять из текста программы. Это механизм инициации и отбора крупных проектов, а также мощный инструмент улучшения условий ведения бизнеса — укрепления доверия, снижения неопределенности, увеличения горизонта принятия решений и согласования интересов.

Б. Использование предлагаемого в программе показателя прироста числа высокопроизводительных рабочих мест<sup>11</sup> в качестве основного критерия эффективности, на мой взгляд, некорректно по трем причинам. Во-первых, этот показатель

<sup>10</sup> В частности, в работе (Полтерович, 2010) подчеркивалось, что в период стагнации западных экономик целесообразно делать ставку на импортозамещение (с. 15).

<sup>11</sup> Для значительного круга предприятий этот показатель равен числу вновь созданных рабочих мест, которые обеспечивают значение добавленной стоимости на одного работника выше определенного порога.

не учитывает издержки на создание рабочих мест. Во-вторых, он стимулирует «дробление» наиболее эффективных рабочих мест: иметь два рабочих места выгоднее, чем одно место, производящее больший объем добавленной стоимости. В-третьих, этот критерий дает преимущество фирмам с очень низким числом рабочих мест.

В. Нет оснований считать, что у нас в ближайшее время главными драйверами роста могут стать малые и средние предприятия. Опыт стран «экономического чуда» и данные опросов российских предприятий показывают, что заимствования лучше удаются крупным фирмам, а сотрудничество с ними является важным фактором стабильного развития МСБ.

Г. Сложилось мнение, что «Экономика роста» предлагает в качестве панацеи увеличение денежной массы. Такое понимание надо исключить. Возможно, причина не только в выступлениях некоторых членов Столыпинского клуба, но и в том, что предлагаемая схема финансирования проектов никак не связана с процессом их отбора в рамках системы планирования; ссылка на проектное финансирование в наших условиях не выглядит надежной гарантией эффективности проектов.

Д. Программу необходимо дополнить разделами, посвященными НИС, сектору науки и образования, проблемам приватизации. В наших нынешних условиях следует особенно подчеркнуть актуальность заимствований и рассмотреть соответствующие механизмы; политика «стимулирования» инноваций, на которые, увы, отсутствует спрос, ведет в никуда, порождая подтасовки и неэффективность.

Е. Ряд предложений программы не согласованы друг с другом. Например, справедливо отвергая снижение инфляции как генеральную цель, авторы провозглашают

необходимость рыночной ставки по кредитам в 4–5%, что не имеет смысла для неприоритетных проектов при инфляции более 4%; именно такого темпа предлагает добиваться А.А. Кудрин.

Не ясно, зачем нужен предлагаемый авторами налог на кредиты в иностранной валюте: именно такие кредиты позволяют финансировать закупки зарубежного оборудования без риска инфляции.

### **О методологических ошибках при разработке реформ**

Следует отметить, что и программа А.А. Кудрина, и программа Столыпинского клуба содержат ряд одних и тех же методологических ошибок. На одну из них указал П.А. Минакир: обе программы предусматривают достижение сбалансированности бюджета за счет населения, что приведет к сокращению спроса на товары и, значит, к торможению роста (Минакир, 2016). Снижение благосостояния обычно влечет за собой усиление социальной напряженности, рост преступности, увеличение теневой экономики и, следовательно, ухудшение институционального климата и уменьшение собираемости налогов. Но ведь это лишает программу Кудрина единственного предлагаемого в ней средства инициации роста и сводит на нет один из главных источников роста, указанный в программе Столыпинского клуба, – снижение теневого производства. Таким образом, обе программы игнорируют важнейшее требование к любой реформе: необходимость формирования позитивных институциональных ожиданий.

Обе программы не используют для обоснования своих положений достижения экономической науки, включая исследования стратегий догоняющего развития в успешных странах. Тем самым их противостояние превращается в «борьбу мнений».



Одно из негативных последствий этого — некорректные сопоставления России с развитыми странами<sup>12</sup>. Обе программы делают ставку на инновационное развитие, игнорируя тот факт, что отсутствие «спроса на инновации» в России типично для той стадии технологического и институционального развития, на которой находится российская экономика. Соответственно, ни одна из программ не придает должного значения решающему фактору выхода из стагнации — формированию эффективных широкомасштабных проектов заимствования и диффузии технологий. На нынешнем этапе именно эта цель должна лежать в основе всех институциональных преобразований. Как показывает опыт, она вряд ли достижима за счет одних только материальных стимулов. Чтобы преодолеть недоверие и запустить процесс, государство должно стать инициатором и участником таких проектов.

Говоря об общих недочетах, нельзя не подчеркнуть и принципиальное различие обсуждаемых программ. Реформы, предлагаемые Кудриным, нацелены исключительно на улучшение институтов конкурентного рынка. Опыт свидетельствует о том, что подобная стратегия имеет мало шансов на успех. Программа Столыпинского клуба, не отрицая важности ИКР, базируется на совершенствовании институтов догоняющего развития и потому более перспективна.

<sup>12</sup> Так, в работе «Экономика роста» (2015) на с. 34 читаем о том, что в России «в 2014 году ... ставки по кредитам значительно превышали уровень ставок в других развитых странах». А вот аргумент в пользу низкой инфляции: «Ни страны Большой Семерки, ни Китай не допускают высокой инфляции» (Кудрин, 2016, с. 12). Заметим, что Китай с середины 1990-х накапливал золотовалютные резервы, а значит, заботился об экономическом росте, рискуя ускорить инфляцию. В феврале 2008 г. цены в Китае выросли почти на 9% относительно февраля 2007, но в целом инфляция оставалась низкой как раз за счет роста экономики.

## Заключение

Как подчеркивалось в работе (Полтерович, 2014), следует различать вложения в уровень и вложения в долговременный темп роста производства. Увеличения темпов можно добиться, создавая эффективные механизмы, обеспечивающие технический прогресс. Речь, таким образом, идет не просто о регулятивных мерах, а прежде всего о формировании институтов, способствующих технологическому совершенствованию, быстрому росту физического и человеческого капитала. Успешные страны догоняющего развития отличались тем, что им удалось такие институты построить. Эта точка зрения близка идее Чалмерса Джонсона о целесообразности различать регулятивное государство (*regulatory state*) и государство развития (*developmental state*).

Выше была сделана попытка объединить и развить идеи институциональной реформы в России, описанные в работе (Полтерович, отв. ред.; 2010) и в ряде наших последующих работ, на основе анализа институтов в странах «экономического чуда». Нами были предложены принципы административной реформы. Проблема формирования СНП сформулирована как задача создания смешанной системы, включающей индикативное планирование и программное бюджетирование. Уточнена предлагаемая схема финансирования запланированных проектов: речь идет о сочетании частно-государственного партнерства и проектного финансирования. Предложено использовать японский опыт стимулирования ассоциаций фирм для формирования проектов модернизации. Сформулированы принципы реформирования систем управления государственной собственностью и сектором науки.

Каждая из представленных идей нуждается в детальной разработке. Достаточно полная их реализация потребует, вероятно,

3–5 лет. Следует, однако, спроектировать реформу так, чтобы позитивные сдвиги можно было бы наблюдать в течение первого же года. Такой эффект возможен. Хорошо известно, например, что сам процесс составления планов, если он осуществляется не специально нанятыми для этой цели фирмами, а самими исполнителями,

заставляет их по-новому взглянуть на рутинные процессы производства, стимулирует поиск новых решений. Необходимо как можно скорее добиться повышения уровня жизни, пусть и небольшого. Если в результате подобных усилий граждане поверят в реформу, это существенно увеличит вероятность ее успеха.

### Литература

1. Акиндинова Н., Кузьминов Я., Ясин Е. (2016). Экономика России: перед долгим переходом // Вопросы экономики. – № 6. – С. 5-35.
2. Денисова И.А. (2010). Система подготовки кадров как звено модернизационной политики // Стратегия модернизации российской экономики / отв. ред. В.М. Полтерович. – Санкт-Петербург: Алетейя.
3. Йескомб Э.Р. (2015). Государственно-частное партнерство. Основные принципы финансирования. – М.: Альпина Паблишер. – 457 с.
4. Клячко Т.Л. (2013). Образование в России: основные проблемы и возможные решения. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. – 48 с.
5. Кудрин А.Л. (2016). Об источниках экономического роста (в перспективе до 2025 г.). Тезисы доклада, представленные на заседании президиума Экономического совета 25 мая 2016 г. – Режим доступа: <http://polit.ru/article/2016/06/01/theses/>
6. Кузнецов Б.В. (ред.) (2014). Очерки модернизации российской промышленности. Поведение фирм. – М.: Изд. дом ВШЭ. – 399 с.
7. Минакир П.А. (2016). О стратегиях роста российской экономики // Пространственная экономика. – № 2. – С. 158-167.
8. Полтерович В.М. (2006). Снижение инфляции не должно быть главной целью экономической политики Правительства России // Экономическая наука современной России. – № 2. – С. 40-48.
9. Полтерович В.М. (2007). Элементы теории реформ. – М.: Экономика. – 447 с.
10. Полтерович В.М. (2009а). Гипотеза об инновационной паузе и стратегия модернизации // Вопросы экономики. – № 6. – С. 4-23.
11. Полтерович В.М. (2009б). Проблема формирования национальной инновационной системы // Экономика и математические методы. – № 2. – С. 3-18.
12. Полтерович В.М. (отв. ред.) (2010). Стратегия модернизации российской экономики. – Санкт-Петербург: Алетейя. – 424 с.
13. Полтерович В.М. (2010). Стратегия модернизации: выход из кризиса на траекторию быстрого экономического роста // Полтерович В.М. (отв. ред.) (2010). Стратегия модернизации российской экономики. – Санкт-Петербург: Алетейя. – 424 с.
14. Полтерович В.М. (2011). Региональные институты модернизации // Экономическая наука современной России. – № 4 (55). – С. 17-29.
15. Полтерович В.М. (2012а). Приватизация и рациональная структура собственности. Часть 1. Приватизация: проблема эффективности // Экономическая наука современной России. – № 4 (59). – С. 7-23.
16. Полтерович В.М. (2012б). О стимулировании накоплений и семейной пенсии // Журнал Новой экономической ассоциации. – № 3 (15). – С. 187-189.
17. Полтерович В.М. (2012с). Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegro Journal of Economics. – Vol. 8. – No. 2, Special Issue, pp. 25-44.
18. Полтерович В.М. (2013). Приватизация и рациональная структура собственности. Часть 2. Рационализация структуры собственности // Экономическая наука современной России. – № 1 (60). – С. 7-24.

19. Полтерович В.М. (2014). Промышленная политика: рецепты или институты? // Журнал Новой экономической ассоциации. № 2 (22). – С. 190-195.
20. Полтерович В.М. (2015). О формировании системы национального планирования в России // ЖНЭА. – № 2 (26). – С. 237-242.
21. Полтерович В.М. (отв. ред.) (2015). Корпоративные программы помощи сотрудникам в приобретении жилья: проблема выбора институциональной структуры. – М.: ЦЭМИ РАН. – 81 с.
22. Полтерович В.М. (2016). Институциональные реформы и гражданская культура. Доклад на XVII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, НИУ ВШЭ, 19-22 апреля 2016 г. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/data/2016/06/21/1116116733/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%8B.pdf>
23. Полтерович В.М., Попов В.В. (2016). Валютный курс, инфляция и промышленная политика // ЖНЭА. – № 1 (29). – С. 192-198 .
24. Полтерович В.М., Старков О.Ю. (2007). Формирование ипотеки в догоняющих экономиках: проблема трансплантации. – М.: Наука. – 196 с.
25. Столыпинский клуб (2015). Доклад «Экономика роста». – Режим доступа: [http://expert.ru/data/public/499741/499785/dir-polnaya-versiya-19\\_10\\_15.pdf](http://expert.ru/data/public/499741/499785/dir-polnaya-versiya-19_10_15.pdf).
26. Столыпинский клуб (2016). «Экономика роста». Среднесрочная программа развития экономики. Краткая версия. Март 2016. – Режим доступа: <http://stolypinsky.club/economica-rosta/>
27. Указ Президента Российской Федерации № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» (2016). Июнь. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/52504>
28. Хрусталева А.А., Тищенко Т.В., Соколов И.А. (2013). Исследование влияния программного целевого подхода на бюджетный процесс, пути совершенствования методологии и информационной системы формирования бюджета, ориентированного на результат. – М.: РАНХиГС. – 93 с.
29. Benhabib J., Perla J., Tonetti Ch. (2014). Catch-up and fall-back through innovation and imitation // Journal of Economic Growth, No. 1, pp. 91-35.
30. Delmon J. (2015). Creating a Framework for Public-Private Partnership Programs : A Practical Guide for Decision-makers. World Bank, Washington, DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22822>
31. Horváth R.(2012). Does Trust Promote Growth? IES Working Paper 9/2012. IES FSV. Charles University. 33 p.
32. Inglehart R. (2000). Globalization and Postmodern Values. The Washington Quarterly, Volume 23, Number 1, Winter. Pp. 215-228.
33. Inglehart, R., C. Welzel (2010). Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy. Perspectives on Politics 8 (2), pp. 551-567.
34. Johnson Ch. (1982). MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford University Press. Kindle.
35. Johnson Ch. (1999). The Developmental State: Odyssey of a Concept. In: The Developmental State. Woo-Cumings M. (ed.). Ithaca, N.Y.:Cornell University Press. Pp. 32-60.
36. Kayal A.A. (2008). National innovation systems a proposed framework for developing countries. Int. J. Entrepreneurship and Innovation Management, 8(1), pp. 74-86.
37. Kim K.S. (1991). The Korean Miracle (1962–1980) Revisited: Myths and Realities in Strategy and Development. Working Paper #166 – November, Kellogg Institute. <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/166.pdf>
38. Masse P. (1965). The French Plan and Economic Theory. Econometrica. – Vol. 33. – No. 2.
39. Odagiri Hiroyuki, Akira Gotō (1996). Technology and industrial development in Japan : building capabilities by learning, innovation, and public policy. Oxford: Clarendon Press ; New York : Oxford University Press,
40. Page, John (1994). The East Asian Miracle: Four Lessons for Development. In: Stanley Fischer and Julio J. Rotemberg (eds). NBER Macroeconomics Annual 1994, Volume 9. MIT Press. January 1994, pp. 219-282, <http://www.nber.org/books/fisc94-1>

41. Stolper W.F., K.W. Roskamp (1979). Planning a Free Economy: Germany 1945-1960. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol. 135. No. 3, pp. 374-404.
42. Sandru, M., Pirnea, I.C., Purcarea, A., Surugiu, I. and Schmid, J. (2015). Study On The Multi-Project Management Practices for Complex Investments. *Amfiteatru Economic*, 17 (Special No. 9), pp. 1314-1330.
43. Unger J., and A. Chan (2015). State Corporatism and Business Associations in China: A Comparison with Earlier Emerging Economies of East Asia. *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 10, No. 2, pp. 178-193.
44. World Bank (2008). *Global Economic Prospects. Technology Diffusion in the Developing World*. Washington DC. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 201 p.
45. Wong, P. et. al (1999). National Innovation Systems for Rapid Technological Catch-up: An Analytical Framework and a Comparative Analysts of Korea, Taiwan, and Singapore, paper presented at the DRUID's summer conference 1999, Rebild, Denmark. 32 p.
46. Wu X., J. Yao (2012). Understanding the rise and decline of the Japanese main bank system: The changing effects of bank rent extraction. *Journal of Banking & Finance*, Vol.36, Issue 1, pp. 36-50.
47. You, Jong-sung, Sanjeev, Khagram (2005). A Comparative Study of Inequality and Corruption. *American Sociological Review*, Vol. 70, pp. 136-157.

### Сведения об авторе

Виктор Меерович Полтерович – академик, доктор экономических наук, Центральный экономико-математический институт РАН (117418, Россия, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 47); Московская школа экономики МГУ им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, корпус 61, polterov@cemi.rssi.ru)

Polterovich V.M.

## **Institutions of Catching-up Development (On the Project of a New Model for Economic Development of Russia)**

**Abstract.** The article shows that institutional trajectories of catching-up development in successful countries including similar interim institutions; this similarity is explained by common technological, institutional and cultural limitations which need to be taken into account and overcome. Corporatism, indicative planning, the availability of the “general” development agency with broad mandate, undervalued exchange rate – these and some other mechanisms provide the countries of the “economic miracle” with an opportunity to initiate and maintain rapid economic growth despite the low level of human capital, underdeveloped civic culture and market failures. Institutions of catching-up development contributed to the formation of collaborative relations between the government, business and society. They eased the limitations and were gradually modified, providing a transition to modern democracies with efficient market economy. The conducted analysis helps outline a plan for an institutional reform taking into account Russia’s institutional features. The principles of administrative reform are considered. The author also sets the objective of forming a “hybrid” system of national planning which includes indicative planning and program budgeting. A combination of public-private partnership and program financing is proposed for the financing of the planned projects. The author proposes to use Japanese experience of promoting temporary association of companies for the development of modernization projects. The principles of reforming the systems of state property and science management are discussed.

**Key words:** interim institution, social values, democratization, national planning, assimilation of technology, public-private partnership, project financing.



## References

1. Akindinova N., Ya. Kuz'minov, E. Yasin (2016). *Ekonomika Rossii: pered dolgim perekhodom* [Russia's economy: Before the long transition]. *Voprosy ekonomiki* [Voprosy ekonomiki], no. 6, pp. 5-35. (In Russian).
2. Polterovich V.M. (Ed.), Denisova I.A. (2010). *Sistema podgotovki kadrov kak zveno modernizatsionnoi politiki* [Personnel training system as an element of modernization policy]. *Strategiya modernizatsii rossiiskoi ekonomiki* [Russian economy modernization strategy]. Saint Petersburg: Aleteiya. (In Russian).
3. Yescombe E.R. (2015). *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. Osnovnye printsipy finansirovaniya* [Public-private partnership. Principles of policy and finance]. Moscow: Al'pina Publisher. 457 p. (In Russian).
4. Klyachko T.L. (2013). *Obrazovanie v Rossii: osnovnye problemy i vozmozhnye resheniya* [Education in Russia: main problems and possible solutions]. Moscow: Izdatel'skii dom "Delo" RANKhiGS. 48 p. (In Russian).
5. Kudrin A.L. (2016). *Ob istochnikakh ekonomicheskogo rosta (v perspektive do 2025 g.)* [On the sources of economic growth (up to 2025)]. *Tezisy doklada, predstavlennye na zasedanii prezidiuma Ekonomicheskogo soveta 25 maya 2016 g.* [Report proceedings presented at the Economic Council Presidium meeting, May 25th, 2016]. Available at: <http://polit.ru/article/2016/06/01/theses/> (In Russian).
6. Kuznetsov B.V. (Ed.). (2014) *Ocherki modernizatsii rossiiskoi promyshlennosti. Povedenie firm* [Essays on the modernization of Russian industry. Companies' behavior.]. Moscow: Izd. dom VShE. 399 p. (In Russian).
7. Minakir P.A. (2016). *O strategiyakh rosta rossiiskoi ekonomiki* [On the growth strategies of the Russian economy]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial economics], no. 2, pp. 158-167. (In Russian).
8. Polterovich V.M. (2006). *Snizhenie inflyatsii ne dolzhno byt' glavnoi tsel'yu ekonomicheskoi politiki Pravitel'stva Rossii* [Lowering inflation must not be the main objective of the Russian economic policy]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii* [Economics of contemporary Russia], no. 2, pp. 40-48. (In Russian).
9. Polterovich V.M. (2007). *Elementy teorii reform* [Reform theory elements]. Moscow: Ekonomika. 447 p. (In Russian).
10. Polterovich V.M. (2009a). *Gipoteza ob innovatsionnoi pauze i strategiya modernizatsii* [The innovation pause hypothesis and the strategy of modernization]. *Voprosy ekonomiki* [Voprosy ekonomiki], no. 6, pp. 4-23. (In Russian).
11. Polterovich V.M. (2009b). *Problema formirovaniya natsional'noi innovatsionnoi sistemy* [The problem of creating a national innovation system]. *Ekonomika i matematicheskie metody* [Economics and the mathematical methods], no. 2, pp. 3-18. (In Russian).
12. Polterovich V.M. (Ed.). (2010). *Strategiya modernizatsii rossiiskoi ekonomiki* [The strategy of Russian economy modernization]. Saint Petersburg: Aleteiya. 424 p. (In Russian).
13. Polterovich V.M (Ed.). (2010). *Strategiya modernizatsii: vykhod iz krizisa na traektoriyu bystrogo ekonomicheskogo rosta* [Modernization strategy: resolving the crisis by achieving rapid economic growth]. *Strategiya modernizatsii rossiiskoi ekonomiki* [The strategy of Russian economy modernization], Saint Petersburg: Aleteiya. 424 p. (In Russian).
14. Polterovich V.M. (2011). *Regional'nye instituty modernizatsii* [Regional modernization institutions]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii* [Economics of contemporary Russia], no. 4(55), pp. 17-29. (In Russian).
15. Polterovich V.M. (2012a). *Privatizatsiya i ratsional'naya struktura sobstvennosti. Chast' 1. Privatizatsiya: problema effektivnosti* [Privatization and rational ownership structure. Part 1. Privatization: issues of effectiveness]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii* [Economics of contemporary Russia], no. 4 (59), pp. 7-23. (In Russian).
16. Polterovich V.M. (2012b). *O stimulirovanii nakoplenii i semeinoi pensii* [Stimulation of savings and the family pension]. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii* [Journal of the New Economic Association], no. 3 (15), pp. 187-189. (In Russian).
17. Polterovich V.M. (2012c). *Proektirovanie reform: kak iskat' promezhutochnye instituty* [Reform Design: How to Search for Interim Institutions]. *Montenegrin Journal of Economics*, volume 8, no. 2, special issue, pp. 25-44. (In Russian).
18. Polterovich V.M. (2013). *Privatizatsiya i ratsional'naya struktura sobstvennosti. Chast' 2. Ratsionalizatsiya struktury sobstvennosti* [Privatization and rational ownership structure. Part 2. Ownership structure rationalization.]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii* [Economics of contemporary Russia], no. 1 (60), pp. 7-24. (In Russian).

19. Polterovich V.M. (2014). Promyshlennaya politika: retsepty ili instituty? [Industrial policy: recipes or institutions?]. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii* [Journal of the New Economic Association], no. 2(22), pp. 190-195. (In Russian).
20. Polterovich V.M. (2015). O formirovanii sistemy natsional'nogo planirovaniya v Rossii [On the formation of national planning system in Russia]. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii* [Journal of the New economic association], no. 2 (26), pp. 237-242. (In Russian).
21. Polterovich V.M. (Ed.). (2015). *Korporativnye programmy pomoshchi sotrudnikam v priobretanii zhil'ya: problema vybora institutsional'noi struktury* [Home purchase assistance programs in corporations: a problem of institutional design]. Moscow: TsEMI RAN. 81 p. (In Russian).
22. Polterovich V.M. (2016). Instituttsional'nye reformy i grazhdanskaya kul'tura [Institutional reforms and civic culture]. *Doklad na XVII Aprel'skoi mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, NIU VShE, 19–22 aprelya 2016 g.* [Report at the 17th April International Scientific Conference on the issues of society and economy development, National Research University Higher School of Economics, 19–22 April]. Available at: <https://www.hse.ru/data/2016/06/21/1116116733/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%8B.pdf> (In Russian).
23. Polterovich V.M., Popov V.V. (2016). Valyutnyi kurs, inflyatsiya i promyshlennaya politika [Exchange rate, inflation and industrial policy]. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii* [Journal of the New Economic Association], no. 1 (29), pp. 192-198. (In Russian).
24. Polterovich V.M., Starkov O.Yu. (2007). *Formirovanie ipoteki v dogonyayushchikh ekonomikakh: problema transplantatsii* [Mortgage formation in catching-up economies: the problem of transplantation]. Moscow: Nauka. 196 p. (In Russian).
25. Stolypinskii klub [Stolypin club] (2015). *Doklad "Ekonomika rosta" [Report "Growth economy"]*. Available at: [http://expert.ru/data/public/499741/499785/dir-polnaya-versiya-19\\_10\\_15.pdf](http://expert.ru/data/public/499741/499785/dir-polnaya-versiya-19_10_15.pdf). (In Russian).
26. Stolypinskii klub [Stolypin club] (2016). *"Ekonomika rosta". Srednesrochnaya programma razvitiya ekonomiki. Kratkaya versiya. Mart 2016* ["Growth economy". A medium-term program of economic development. Short version. March 2016]. Available at: <http://stolypinsky.club/economica-rosta/> (In Russian).
27. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii № 306 "O Sovete pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po strategicheskomu razvitiyu i prioritnym proektam" (2016). Iyun'* [Decree of the President of the Russian Federation No. 306 "On the Presidential Council for Strategic Development and Priority Projects", dated June 2016]. Available at: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/52504> (In Russian).
28. Khrustalev A.A., Tishchenko T.V., Sokolov I.A. (2013). *Issledovanie vliyaniya programmogo tselevogo podkhoda na byudzhetniy protsess, puti sovershenstvovaniya metodologii i informatsionnoisistemy formirovaniya byudzheta, orientirovannogo na rezul'tat* [The research of the impact of program targeted approach on budget process, ways of improving the methodology and information system of results-oriented budgeting]. Moscow: RANKhiGS. 93 p. (In Russian).
29. Benhabib J., J. Perla, Ch. Tonetti (2014). Catch-up and fall-back through innovation and imitation. *Journal of Economic Growth*, no. 1, pp. 91-35.
30. Delmon J. (2015). Creating a Framework for Public-Private Partnership Programs: A Practical Guide for Decision-makers. *World Bank, Washington, DC*. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22822>
31. Horváth R. (2012). Does Trust Promote Growth? *IES Working Paper 9/2012*. IES FSV. Charles University. 33 p.
32. Inglehart R. (2000). Globalization and Postmodern Values. *The Washington Quarterly*, volume 23, no. 1, winter, pp. 215-228.
33. Inglehart, R., C. Welzel (2010). Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy. *Perspectives on Politics*, no. 8 (2), pp. 551-567.
34. Johnson Ch. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford University Press. Kindle.
35. Woo-Cumings M. (Ed.), Johnson Ch. (1999). The Developmental State: Odyssey of a Concept. *The Developmental State*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press. Pp. 32-60.

36. Kayal A.A. (2008). National innovation systems a proposed framework for developing countries. *Int. J. Entrepreneurship and Innovation Management*, no. 8(1), pp. 74-86.
37. Kim K. S. (1991). The Korean Miracle (1962–1980). *Revisited: Myths and Realities in Strategy and Development. Working Paper no. 166* – November, Kellogg Institute. Available at: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/166.pdf>
38. Masse P. (1965). The French Plan and Economic Theory. *Econometrica*, volume 33, no. 2.
39. Odagiri Hiroyuki, Akira Gotō (1996). *Technology and industrial development in Japan: building capabilities by learning, innovation, and public policy*. Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press. 40 p.
40. Page J. (1994). The East Asian Miracle: Four Lessons for Development. In: Fischer S., Rotemberg J.J. (Eds.). *NBER Macroeconomics Annual*, volume 9, January, pp. 219-282. Available at: <http://www.nber.org/books/fisc94-1>
41. Stolper W. F., Roskamp K.W. (1979). Planning a Free Economy: Germany 1945–1960. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* [Journal of Institutional and Theoretical Economics], volume 135. no. 3, pp. 374-404.
42. Sandru M., Pirnea I. C., Purcarea A., Surugiu I., Schmid J. (2015). Study On The Multi-Project Management Practices for Complex Investments. *Amfiteatru Economic*, 17 (special No. 9), pp. 1314-1330.
43. Unger J., Chan A. (2015). State Corporatism and Business Associations in China: A Comparison with Earlier Emerging Economies of East Asia. *International Journal of Emerging Markets*, volume 10, no. 2, pp. 178-193.
44. World Bank (2008). Global Economic Prospects. Technology Diffusion in the Developing World. Washington DC. *The International Bank for Reconstruction and Development*. 201 p.
45. Wong P. et. al (1999). *National Innovation Systems for Rapid Technological Catch-up: An Analytical Framework and a Comparative Analysis of Korea, Taiwan, and Singapore, paper presented at the DRUID's summer conference, 1999, Rebild, Denmark*. 32 p.
46. Wu X., Yao J. (2012). Understanding the rise and decline of the Japanese main bank system: The changing effects of bank rent extraction. *Journal of Banking & Finance*, volume 36, issue 1, pp. 36-50.
47. You Jong-sung, Sanjeev Khagram (2005). A Comparative Study of Inequality and Corruption. *American Sociological Review*, volume 70, pp. 136-157.

### Information about the Author

Viktor Meerovich Polterovich – Doctor of Economics, Academician, Central Economic and Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences (47, Nakhimovskii Avenue, Moscow, 117418, Russian Federation, polterov@cemi.rssi.ru); Moscow School of Economics, Lomonosov Moscow State University (1, Leninskie Gory, Building 61, Moscow, 119991, Russian Federation)

Статья поступила 01.09.2016