

## Куда идти: двадцать четыре тезиса<sup>1</sup>

В. М. Полтерович

ЦЭМИ РАН и МШЭ МГУ, Москва

### Аннотация

В статье рассматриваются основные элементы рациональной стратегии экономического развития России в современных обстоятельствах. Анализ показывает, что нынешнее состояние конфронтации между Россией и США продлится достаточно долго. Стремясь сократить период вынужденной частичной изоляции, Россия должна использовать его для восстановления роста и подготовки дальнейшей интеграции с Европой. Необходимо отладить систему кредитования, завершить создание НИС, систем индикативного планирования и непрерывного образования, улучшить административное управление в соответствии с принципами теории «государства развития». Осуществляя импортозамещение, следует добиваться диверсификации производства, основанной на расширении внутреннего потребления продуктов переработки природных ресурсов. Необходимо обеспечить распространение технологий, имеющихся у передовых российских фирм, на всю страну и ускорить переход к инновационному развитию. Для решения этих задач нужен современный сектор науки, содержащий все промежуточные звенья между фундаментальными и прикладными исследованиями. Укрепление законности, уважительное отношение к оппозиции, улучшение инвестиционного климата – такая стратегия является наилучшим ответом на внешнеполитическое давление, залогом стратегической безопасности России.

**Ключевые слова:** ловушка среднего дохода, национальная инновационная система, индикативное планирование, интеграция, региональное агентство развития, диверсификация, сектор науки, стратегическая безопасность.

1. Долгосрочная цель России – встать в один ряд с западноевропейскими странами по уровню технологий и человеческого капитала, развитости гражданского общества, качеству государственного управления и политических институтов.

В 21-м веке Россия существенно продвинулась в достижении этой цели. По производству на душу Россия сейчас ближе к Западу, чем когда-либо в своей истории. Российский душевой ВВП составляет 46% от американского уровня, более 2/3 аналогичного среднего показателя для ЕС. Душевое потребление россиянина выглядит менее впечатляющим: оно составляет в среднем около 1/3 потребления гражданина США, в 1,8 раза меньше немецкого, в 1,5 раза – датского. С другой стороны, оно мало отличается от потребления жителя Чехии, Польши, Словакии и превосходит потребление среднего венгра или эстонца (все данные за 2012 г. по ППП, в текущих международных долларах)<sup>2</sup>. Более 50% темпов роста за 1995-2008 гг. достигнуты за счет увеличения общей факторной производительности<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 14-02-00234а).

<sup>2</sup> См. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>, [http://www.indexmundi.com/european\\_union/gdp\\_per\\_capita\\_\(ppp\).html](http://www.indexmundi.com/european_union/gdp_per_capita_(ppp).html); [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_household\\_final\\_consumption\\_expenditure\\_per\\_capita](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_household_final_consumption_expenditure_per_capita)

<sup>3</sup> Voskoboynikov I. and L. Solanko. When high growth is not enough: Rethinking Russia's pre-crisis economic performance. Bank of Finland, BOFIT, 2014.

Улучшилось корпоративное управление<sup>4</sup>. Определенный прогресс достигнут в развитии гражданского общества. Увеличилось число некоммерческих организаций<sup>5</sup>, возрос уровень межличностного доверия, резко упавший в 90-е годы, возросла роль ассоциаций бизнеса и общественных советов при администрациях разных уровней<sup>67</sup>.

Из шести агрегированных показателей качества государственного управления, исчисляемых Всемирным банком, четыре российских индикатора улучшились в 2012 г. по сравнению с 2000 г. Вопрос о качестве политического управления более сложен и будет обсуждаться ниже.

2. Несмотря на, казалось бы, впечатляющие успехи в сфере экономики и управления, механизм самоподдерживающего роста в России так и не был создан. Именно об этом, видимо, свидетельствует быстрое снижение темпов производства в 2012-2013 гг.

Природа этого явления недостаточно изучена. Выдвигалась гипотеза о том, что замедление обусловлено окончанием восстановительного периода. Ряд исследований показывают, однако, что более полная загрузка недоиспользованных ранее мощностей не являлась решающим фактором роста<sup>8</sup>. Другое объяснение связано с недавно введенным понятием «ловушки среднего дохода» (middle income trap, MIT)<sup>9</sup>. Согласно этой гипотезе, потеря импульса догоняющего развития часто происходит по достижении «среднего» уровня дохода. В недавней работе Eichengreen et al. (2013)<sup>10</sup>, показано, что это обычно наблюдается в двух диапазонах душевого ВВП: 10-11 тыс. долларов и 15-16 тыс. Расчеты велись в паритетах покупательной способности в ценах 2005 г. Россия попадает на нижнюю границу второго диапазона. (Однако в ценах 2011 г. она его преодолела, наш душевой ВВП равен 23,2 тыс.). Предприняты многочисленные попытки объяснить причины MIT. Все авторы согласны с тем, что на этом этапе страна теряет важное сравнительное преимущество вследствие роста заработной платы; кроме того, завершается масштабная секторальная трансформация – быстрое расширение сектора услуг. Поэтому необходим быстрый рост общей факторной производительности, однако этого не происходит. Разные авторы делают акцент на тех или иных причинах, но в совокупности получается перечень практически всех факторов, от которых вообще зависит рост: инфраструктура, наука, доля высокотехнологичной продукции в экспорте, человеческий капитал, институты<sup>11</sup>. Остается не ясным, почему на этом этапе не реализуется «преимущество отсталости» по Гершенкрону.

Я бы выделил два важнейших обстоятельства, которые могли бы объяснить резкое замедление роста в России; оба они не раз отмечались в литературе. Прежде всего – неразвитость российской кредитной системы. Для России характерна низкая норма личных сбережений. На протяжении 2000-х она не поднималась выше 15%; даже если включить в сбережения прирост денег на руках и покупку валюты, мы получим величину,

---

<sup>4</sup> Никитчанова Е. В., Ахмед И. И., Бекшоков А. А. Практика корпоративного управления в российских компаниях с госучастием: сильные и слабые стороны. *Управленческие науки*. №1(10).2014.

<sup>5</sup> См. «Россия в цифрах», Росстат, выпуски 2008-2013гг. За пять лет число НКО выросло на 16%.

<sup>6</sup> См., например, Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. Общественная палата Российской Федерации. М.:2012, а также Бунин И. М. (ред.). *Гражданское общество – ресурс развития России. Аналитический доклад*. Центр политических технологий. М.: 2013.

<sup>7</sup> Country Data Report for Russian Federation, 1996-2012, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c187.pdf>

<sup>8</sup> См. обзор литературы в работе Voskoboynikov, Solanko (2014) (сноска 2).

<sup>9</sup> См. Gill I. and H. Kharas. *An East Asian renaissance : ideas for economic growth*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington DC, 2007.

<sup>10</sup> Eichengreen B., D. Park, B. K. Shin. *Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap*. Working Paper 18673. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA, 2013.

<sup>11</sup> См., например, ссылки в Zhang L. et al. *The human capital roots of the middle income trap: the case of China*. *Agricultural Economics*, 2013, Vol. 44, 151–162.

не превосходящую 20% дохода<sup>12</sup>. Приблизительно 20% составляет и норма валового накопления основного капитала.

Из опыта быстро развивавшихся стран известно, что российский уровень сбережений не достаточен для быстрого и устойчивого роста. В такой ситуации возможным (временным) выходом являются масштабные заимствования, именно по этому пути и пошел российский частный сектор. Поскольку избыточные доходы бюджета концентрировались в специальных фондах, кредитная система России находилась «на голодном пайке» и оставалась слаборазвитой. Частный сектор был вынужден заимствовать за рубежом.

Такая стратегия государства кажется явно убыточной, поскольку деньги из фондов приносили меньший процент по сравнению с процентными выплатами за кредиты. Однако заимствования за рубежом имели свои потенциальные преимущества: видимо, предполагалось, что иностранные кредиторы будут требовательнее при отборе заемщиков; кроме того, многие кредиты были связанными, что создавало предпосылки для сотрудничества, имитации технологий и более передовых методов хозяйствования.

Кризис 2008-2009 гг. означал крах этой концепции. Западные кредиты в одночасье из источника превратились в сток, требовавший дополнительных ресурсов. Оказалось, что заемщики были отобраны отнюдь не идеально, возможности заимствования на мировом рынке и экспортные поступления резко сократились, а собственную систему кредитования пришлось (и приходится до сих пор) отлаживать в пожарном порядке. В этом, видимо, главная причина, вызвавшая падение темпов накопления капитала<sup>13</sup>.

Однако, как уже отмечалось, накопление капитала обуславливало лишь меньшую часть былого темпа роста производства. Более 50% темпа порождалось ростом общей факторной производительности, источником которой традиционно считается совершенствование технологий и методов хозяйствования, улучшение человеческого капитала. Разумеется, и этот процесс требует кредитов, но дело не только в них.

Освоение нового (пусть и уже устаревшего для Запада) требует от рыночных игроков высоко рискованных вложений, доля которых в периоды ухудшения конъюнктуры резко сокращается, а это ведет к дальнейшему ухудшению. В такие периоды необходима контрциклическая политика; в данном случае имеется в виду государственное стимулирование обновления технологий и совершенствования человеческого капитала. Однако для стимулирования нужны соответствующие институты, которые в России отсутствуют. Речь идет, прежде всего, о национальной инновационной системе, которая, несмотря на все усилия так и не была создана. Многочисленные российские институты развития больше похожи на груды разнородных деталей, чем на отлаженный механизм. Заимствования, обусловившие рост 2000-ых, осуществлялись фирмами, минуя НИС, и касались, главным образом, все того же сектора услуг<sup>14</sup>. Недостаточное развитие, а в ряде аспектов – деградация системы образования привела к постоянному дефициту работников высокой квалификации.

*Итак, для запуска роста необходимо отладить систему кредитования и завершить создание НИС, обеспечив непрерывный процесс совершенствования производственных и организационных технологий и человеческого капитала.*

**3.** Экономические проблемы России существенно усугубляются вследствие ее противостояния Западу. Наблюдаемая сейчас ситуация кажется неожиданной лишь на первый взгляд, она назревала давно. Конфликт с Украиной знаменует крах российской

---

<sup>12</sup> См. стр. 19 в работе: Овчарова, Л.Н. (рук. авт. колл.). Динамика монетарных и немонетарных характеристик уровня жизни российских домохозяйств за годы постсоветского развития : аналитический доклад. М : Фонд «Либеральная Миссия», 2014. — 108 с.

<sup>13</sup> Несовершенство нашей кредитной системы – результат болезненного развития в 90-ые годы: попыток преждевременного формирования рынка ценных бумаг в ущерб совершенствованию банковской системы. (См. обсуждение и ссылки в Полтерович В. М. Элементы теории реформ. М.: Экономика. С. 410-413.)

<sup>14</sup> См. сноску 2.

геополитики, проводившейся в последние 20 лет.<sup>15</sup> При той стратегии, которой придерживались США в отношении России – «стратегии Бжезинского» (см. его «Великую шахматную доску»<sup>16</sup>), этот крах был неизбежен: слишком велико различие в располагаемых ресурсах. Сегодня вместо политики предоставления «обусловленного коридора»<sup>17</sup>, США взяли курс на изоляцию России – ограничение ее доступа к мировым рынкам, технологиям, специалистам и финансовым ресурсам. Развязана экономическая война, когда собственный ущерб считается оправданным, если в результате достаточный ущерб несет противная сторона. Это приведет к негативным изменениям массовой культуры и баланса политических сил внутри России и с большой вероятностью замедлит ее экономическое развитие в долгосрочном периоде.

4. Из приведенного анализа следует, что конфронтация продлится достаточно долго<sup>18</sup>. Поэтому России необходимо менять свою экономическую политику. Наша важнейшая задача состоит в том, чтобы, стремясь сократить период вынужденной (и, конечно, частичной) изоляции, одновременно использовать его для восстановления роста и подготовки дальнейшей интеграции с Европой. Возврат к холодной войне неизбежно приведет к повторению истории и отнюдь не обязательно в виде фарса.

5. Ждет ли нас Европа? Это еще одна геополитическая проблема, подлежащая тщательной разработке. Разумеется, на каждом шаге противоречия неизбежны, но в целом ЕС должен быть заинтересован в стабильном, процветающем и дружественном соседе. Идея евро-азиатской интеграции не чужда Европе<sup>19</sup>, а методы, выработанные при создании ЕС, вполне могут оказаться работоспособными и в этом случае. Но для этого ЕС не должен иметь оснований для рассмотрения нашей геополитики как враждебной.<sup>20</sup> Сейчас, когда Украина уже окончательно потеряна, попытки удержать Белоруссию и

---

<sup>15</sup> Ее идеологические основы были заложены еще при Ельцине. З. Бжезинский цитирует один из правительственных документов 1995 г.: *"Главной задачей политики России по отношению к СНГ является создание экономически и политически интегрированного сообщества государств, которое будет способно претендовать на подобающее ему место в мировом сообществе... консолидация России в роли ведущей силы в формировании новой системы межгосударственных политических и экономических отношений на постсоюзном пространстве"* (с.57).

<sup>16</sup> «Для России единственный геостратегический выбор, в результате которого она смогла бы играть реальную роль на международной арене и получить максимальную возможность трансформироваться и модернизировать свое общество, — это Европа.» (С. 62). «... для Запада и особенно для Америки также важно проводить линию на увековечивание дилеммы единственной альтернативы для России.

...Следовательно, оказание поддержки новым государствам — для обеспечения геополитического плюрализма в рамках бывшей советской империи — должно стать составной частью политики, нацеленной на то, чтобы побудить Россию сделать ясный выбор в пользу Европы. Среди этих государств три страны имеют особо важное значение: Азербайджан, Узбекистан и Украина.» (С. 63).

<sup>17</sup> Пытаясь объяснить американскую геополитику двух последних десятилетий, я не нахожу убедительных возражений против двух тезисов: 1). США претендуют на решающую роль в решении всех сколько-нибудь важных геополитических проблем, где бы они ни возникли, и готовы применять силу для достижения этой цели; 2). США рассматривают Россию как потенциального врага, которого необходимо «сдерживать» путем косвенных (в основном, так было до событий на Украине) или даже прямых мер. Понимание и прогноз политики США – важнейшая предпосылка выбора рациональной российской стратегии развития, необходимый предмет глубокого изучения. Я не хотел бы вдаваться здесь в детали, но все же позволю себе привести цитату, которая, на мой взгляд, имеет ключевое значение в понимании проблемы. Речь идет об обращении президента США к своим вооруженным силам: “As Commander in Chief I am determined...that we emerge even stronger in a manner that preserves American global leadership, maintains our military superiority... We seek the prosperity that flows from an open and free international economic system. And we seek a just and sustainable international order where the rights and responsibilities of nations and peoples are upheld especially fundamental rights of every human being.” (Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defence, January 2012).

<sup>18</sup> Не произойдет ли резкая трансформация политики после президентских выборов в США и России? Сегодня я не вижу оснований для положительного ответа на этот вопрос.

<sup>19</sup> См., например, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU\\_CtrlAsia\\_EN-RU.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf)

<sup>20</sup> См. [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR90\\_STRATEGY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf)

Казахстан в сфере своего влияния, противопоставляя этот союз Европе, кажутся и бесперспективными, и ненужными. Единственный способ сохранить свое влияние в этих странах – идти впереди них по пути европейской интеграции.

6. Я не думаю, что вариант стратегической ориентации на Китай заслуживает серьезного обсуждения. По душевому ВВП Китай более чем в два раза, а по душевому потреблению - почти в 4 раза отстает от России. Добрососедское сотрудничество России необходимо, но не более того.

7. Возможно ли развитие при «изоляции»? Вопрос подлежит изучению, но вот намек. Иран подвергается американским санкциям уже более тридцати лет. В 1990 г. душевой ВВП Ирана составлял 23% показателя США, а в 2012 – 30%. Это неплохой результат. Для сравнения: Иордания за то же время увеличила соотношение лишь на 3 процентных пункта (с 19% до 22%), а соответствующий показатель Грузии опустился с 22% до 13%. В 1990 г. Грузия отставала от Ирана по душевому ВВП всего на 7%, а в 2012 отстает более чем в два раза.

8. В новых (пока гипотетических) условиях стратегия стимулирования несырьевого экспорта, обычная для нашей стадии развития, становится еще более проблематичной. Приобретение патентов, привлечение зарубежных высококвалифицированных специалистов, покупка относительно высокотехнологичных предприятий, импорт оборудования, привлечение иностранных инвестиций – все эти каналы заимствования новых технологий и методов управления стали менее доступными и более затратными. В этих условиях неизбежно частичное переключение на импортозамещение; эта политика уже провозглашена правительством<sup>21</sup>, и надо найти способы ее реализации. Следует обратить внимание на внутренние источники совершенствования технологий: заимствование технологий у более передовых фирм и регионов. Наличие высокой межфирменной<sup>22</sup> и межрегиональной дифференциации свидетельствует о значительности этих резервов.

9. Независимо от того, произойдет ли дальнейшая эскалация экономической войны или наступит разрядка напряженности, ЕС будет стремиться уменьшить свою зависимость от российских поставок топлива. Таким образом, диверсификация производства, относительно которой было так много сказано и так мало сделано, является геополитической необходимостью. При этом речь идет не только о диверсификации экспорта, но и, возможно, в первую очередь – о расширении собственного потребления продуктов переработки нефти и природного газа. Одна из центральных задач – развитие машиностроения, уменьшение нашей зависимости от импорта станков и оборудования.

10. Серьезным препятствием для экономического роста является недостаточность внутреннего спроса. Частично она обусловлена высоким уровнем неравенства<sup>23</sup>. Состоятельные граждане (если речь идет о верхнем дециле, это примерно 30% доходов) ориентированы на потребление импорта и траты за рубежом. В связи с этим, введение прогрессивного налогообложения доходов и имущества оказывается настоятельной необходимостью. Введение прогрессивных налогов целесообразно сочетать с уменьшением налоговой нагрузки на бизнес, чтобы стимулировать капиталовложения

Санкции могут увеличить внутренний спрос. «Покупайте российское!» - подходящий лозунг, если речь идет о достаточно качественных отечественных товарах.

---

<sup>21</sup> См. <http://ria.ru/economy/20140325/1001014233.html>, <http://ria.ru/economy/20140717/1016354704.html>

<sup>22</sup> См. Б.В. Кузнецов (ред). Очерки модернизации российской промышленности. Поведение фирм. М.: Изд. дом ВШЭ, 2014.

<sup>23</sup> См. Kharas H. and H. Kohli. What Is the Middle Income Trap, Why do Countries Fall into It, and How Can It Be Avoided? Global Journal of Emerging Market Economies, 2011, Vol.3, Issue 3, 281–289. Авторы полагают, что высокий уровень неравенства является одной из основных причин попадания в ловушку среднего дохода (см. стр. 286).

11. В новых условиях точка рационального компромисса между ростом, возобновляющим резервы, и стабильностью за счет непосредственного накопления резервов сдвигается в пользу роста. В связи с этим политика формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния должна быть пересмотрена. Один из возможных вариантов, уже используемый правительством, состоит в том, чтобы часть средств этих фондов направлять в основном на поддержку инфраструктурных проектов<sup>24</sup>. Однако, не менее важно непосредственно поддерживать широкомасштабные программы модернизации отраслей.

В условиях повышения текущих рисков (тщательно выверенное) использование пенсионных накоплений на инвестиции должно стать более масштабным.

Поддержание «умеренной» процентной ставки необходимо включить в функции ЦБ России<sup>25</sup>.

12. Удорожание заимствований делает целесообразным более ранний переход на инновационный путь развития. За годы быстрого роста созданы многочисленные элементы национальной инновационной системы: ВЭБ (банк развития с 2007 г.), РВК (2006), Сколково (2010), Фонд Бортника (1994), Роснано (2007), АСИ (2011); технопарки (> 70), бизнес-инкубаторы (>120), центры трансфера технологий (>100), свободные экономические зоны (> 10); агентства регионального развития (около 60). Важнейшая задача, которую необходимо решать в кратчайшие сроки, состоит в том, чтобы из этих и ряда других элементов создать работоспособную национальную инновационную систему, включив ее в непрерывный процесс формирования, отбора и реализации крупномасштабных проектов модернизации. Такие проекты предполагают **координацию планов предприятий разных отраслей** и синхронное использование разных инструментов экономической политики. Поэтому, начиная уже с этапа инициации, они требуют участия государства.

13. Представляется, что основой такой системы на региональном уровне могло бы стать налаженное взаимодействие в цепочке:

**региональные администрации – региональные агентства развития – ассоциации бизнеса - фирмы<sup>26</sup>.**

Эта идея опирается на реальные тенденции. В последнее десятилетие происходило бурное становление региональных агентств развития (РАР); сейчас их около 60. Еще более интенсивным было становление бизнес-ассоциаций. Сейчас их в России около 5000, хотя реально активных существенно меньше. Примерно 40% всех промышленных предприятий входят хотя бы в одну ассоциацию (Кузнецов, 2014, с. 77).

14. В 90-ые годы региональные агентства развития (РАР) распространились по всему миру. Только в Европейском Союзе их не менее 150 (Wolf, 2010). Сейчас они существуют, видимо, в большинстве стран со значительной территорией. В частности, сеть таких агентств имеется в Англии, Канаде, Австралии, Казахстане (Балацкий, 2011). В разных странах РАР сильно отличаются по организационным формам, степени универсальности, характеру решаемых задач и способам финансирования (Meyer-Stamer, 2007, Halkier, 2006, Wolf, 2010).

<sup>24</sup> См. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102344551&rdk=&backlink=1>

<sup>25</sup> В уставных документах центральных банков нередко указаны цели, относящиеся, скорее, к реальному сектору экономики, такие как поддержание низкой безработицы (США, Австралия) и невысокой процентной ставки (США, Норвегия). На сайте Банка Англии говорится о расширении его функций; в частности ему вменяется в обязанность «поддержка экономической политики правительства», хотя и в качестве цели второго уровня. Экономическое развитие упоминается в качестве цели центральных банков многих развивающихся стран.

<sup>26</sup> См. проработку этой идеи, а также обоснование тезисов 17-18 в статье Полтерович В. М. Региональные институты модернизации. Экономическая наука современной России, 2011, № 4(55), 17-29.

*В современной России РАР могли бы стать площадками взаимодействия правительства, ассоциаций бизнеса, финансовых структур, науки и общества для инициации и отбора широкомасштабных проектов модернизации.*

**15.** В последние десять лет в России идет формирование системы планирования. Элементы территориального планирования введены Градостроительным кодексом РФ в конце 2004 г. В мае 2009 г. подписан указ Президента «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Для многих отраслей и регионов разработаны стратегические планы. В ряде территориальных округов – Уральском, Южном, Сибирском, Дальневосточном и др. – написаны стратегии социально-экономического развития на 10-15 лет. В Татарстане в законодательном порядке, а в Самарской области – губернаторским постановлением введено индикативное планирование и даже отмечены его позитивные результаты. (Таковые, впрочем, являются редкостью). Наконец, в настоящее время на рассмотрении в Государственной думе находится федеральный закон «О государственном стратегическом планировании». Документ крайне несовершенен, но стоит обратить внимание на несколько важных новаций. Во-первых, сделана попытка рассмотреть в едином комплексе среднесрочные и долгосрочные прогнозы и планы, региональные и отраслевые, связав их с бюджетными планами и государственными программами. Во-вторых, закон вводит скользящее планирование: среднесрочные планы составляются каждые три года сроком на шесть лет, а долгосрочные пересматриваются каждые шесть лет. В-третьих, закон упоминает, но не определяет органы, ответственные за составление планов. Возможно, законодатель имеет в виду создание специальных агентств. Мне кажется, что постепенное становление независимой от министерств иерархии органов территориально-отраслевого планирования следовало бы приветствовать. На региональном уровне эту функцию могли бы выполнять РАР. Сеть региональных агентств во главе с *Федеральным агентством развития* могла бы стать основой системы интерактивного планирования.

**16.** Развитие НИС и системы планирования требует формирования современного сектора науки, содержащего все необходимые промежуточные звенья между фундаментальными и сугубо прикладными исследованиями, включая академические институты, университетские исследовательские центры, отраслевые НИИ, исследовательские подразделения крупных фирм.

**17.** Идею воссоздания сети отраслевых институтов нередко отвергают как «рецидив советского мышления». На самом деле такие сети были созданы после Второй мировой войны и существуют по сей день во многих странах. Опыт Швеции, Норвегии, Дании, Финляндии, Германии отражен в статье Arnold E. et al.(2007)<sup>27</sup>. Авторы пишут:

“The institutes play an important role in the innovation system by helping companies move ‘one step beyond’ their existing capabilities and reducing the risks associated with innovation to allow a faster rate of economic development.

While institutes and universities increasingly overlap and cooperate in knowledge production, they are complements not substitutes, having different skills and core capabilities. Companies normally cooperate with institutes when they need directly applicable knowledge and with universities in order to obtain human resources.”

**18.** Наряду с НИС и системой планирования необходима масштабная программа совершенствования человеческого капитала. Россия, как и многие развивающиеся страны, испытывают острый дефицит высококвалифицированных кадров, усугубляемый утечкой мозгов<sup>28</sup>. Между тем проводимые в настоящее время реформы образования и науки не

<sup>27</sup>Arnold E. et al. The Role of Industrial Research Institutes in the National Innovation System. VINNOVA - Swedish Governmental Agency for Innovation Systems. 2007.

<sup>28</sup>Docquier F. and H. Rapoport. Globalization, Brain Drain, and Development. Journal of Economic Literature 2012, 50:3, 681–730.

только не способствуют решению проблемы, но 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). Приходится предположить, что истинная цель этих реформ состоит в том, чтобы поставить интеллигенцию – источник оппозиции - под контроль<sup>29</sup>. Продолжение этой политики обрекает на неудачу любую долгосрочную модернизационную программу.

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<sup>30</sup>.

**19.** Практически все институциональные подсистемы России нуждаются в реформировании. В связи с этим насущной задачей является принятие регламента на проектирование реформ (Полтерович, 2007).

**20.** . Важнейший вопрос: возможна ли модернизация при несменяемости власти? Несменяемость власти<sup>31</sup> сама по себе не является ни препятствием, ни пререквизитом успеха догоняющего развития. Все же в списке успешных примеров подобные режимы явно доминируют. Стабильная несменяемая власть допускает длинный горизонт реализуемых программ, едва ли выполнимых при частой смене правительства<sup>32</sup>. С другой стороны и несменяемой власти, как правило, не удается развивать экономику достаточно быстрыми темпами, так что естественно поставить вопрос о том, какие именно черты подобных режимов обеспечивают успех<sup>33</sup>.

Из анализа, данного знаменитым американским политологом Чалмерсом Джонсоном<sup>34</sup>, можно заключить, что важнейшим элементом государства развития (developmental state) является подчинение внешней политики задачам стимулирования экономического роста или, по крайней мере, относительная независимость административной власти от политической (“*the politicians reign and the state bureaucrats rule*” - «политики правят, а администраторы управляют»). В самом деле, ни одна страна, ставившая перед собой масштабные геополитические задачи, не добилась долгосрочного успеха в догоняющем развитии. До некоторой степени спорным случаем является современный Китай, который, впрочем, по уровню развития все еще очень далек от передовых экономик.

Вторая фундаментальная предпосылка успеха, также отмеченная в Johnson (1999), -

---

<sup>29</sup> См., в частности: О реформе образования, ее итогах и перспективах. Заявление Ученого совета филологического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова  
[http://www.philol.msu.ru/pdfs/o-reforme-obrazovaniya\\_philol2012.pdf](http://www.philol.msu.ru/pdfs/o-reforme-obrazovaniya_philol2012.pdf)

Полтерович В. М. Реформа РАН: экспертный анализ. Общественные науки и современность. 2014. № 1. С. 5-28.

<sup>30</sup> См., например, Денисова И. А. Система подготовки кадров как звено модернизационной политики. В. кн. Полтерович В. М. (отв. ред.). Стратегия модернизации российской экономики. Санкт-Петербург.: Алитейя, 2010.

<sup>31</sup> Несменяемость власти обычно рассматривается как важнейший признак недемократичности режима. Этот термин объединяет разнородные режимы- такие как правление Пак Чон Хи в Корее (1951-1979), Ли Куан Ю в Сингапуре (1959-1990), Коммунистической партии в Китае с момента ее основания, либерально-демократической партии в Японии (1955-1993). Я исключаю из рассмотрения тоталитарные режимы и предпочитаю не использовать термин «авторитаризм» из-за расплывчивости его содержания.

<sup>32</sup> В цитированной выше работе Eichengreen et al (2013) «положительная» смена политического режима отмечается как фактор, увеличивающий вероятность попадания в МПТ. Авторы не без смущения пишут: «What is less intuitive is that “positive” regime changes – from autocracy to democracy – increase the likelihood of slowdowns.» (Р. 4).

<sup>33</sup> Более подробное обсуждение проблемы и ссылки см. в статье Полтерович В. М. Промышленная политика: рецепты или институты? Журнал Новой экономической ассоциации, №2(22), 2014. С.190-195.

<sup>34</sup> Johnson C. (1999). The Developmental State: Odyssey of a Concept. In: □The Developmental State». Woo-Cumings M. (ed.). Ithaca, N.Y.:Cornell University Press. P. 32–60.



наличие сплоченной команды администраторов, нацеленных на решение задач стимулирования роста. В качестве неэффективной альтернативы я бы выделил принцип «сдержек и противовесов», когда в правительстве конкурируют явно не совместимые по взглядам и интересам чиновники. В результате временных побед той или иной стороны политика мечется из одной крайности в другую (создание госкорпораций в 2007 г. и масштабная программа приватизации 2011 г.). Даже тогда, когда результатом административных сражений является компромисс, он лишь отражает относительную силу лоббирующих коалиций и слабо связан с эффективностью. История пенсионной реформы 2002 года в России является характерным примером.

Третий важный принцип эффективного управления – достаточная мера децентрализации. Если даже не слишком значимые решения требуют одобрения на самых высоких административных уровнях, инициативы глохнут, развитие неизбежно замедляется. Участие представителей бизнеса и общества в процессах составления планов, инициации и отбора проектов имеет решающее значение.

Четвертый принцип – разделение администрирования и экспертизы. В России нередко ситуация, когда правительство берет аналитическую работу на себя, отказываясь от внешней экспертизы. Близкий вариант – привлечение экспертов для обоснования правительственной точки зрения. Чтобы избежать подобных коллизий, нужно располагать достаточно разветвленной системой независимо финансируемых экспертных институтов.

И последний, пятый принцип, следующий из развитых Джонсоном представлений о государстве развития: достижения в обеспечении экономического роста должны стать основным критерием при оценке деятельности чиновников на всех уровнях иерархии. Если доминируют факторы личной преданности или партийной принадлежности, успех становится маловероятен. Как показывает практика (в частности, пример Южной Кореи при Пак Чон Хи) следование этому принципу не исключает коррупцию, хотя и ограничивает ее. Более того, факт вовлеченности в коррупционную деятельность может стать дополнительным стимулом для чиновника, если вероятность наказания увеличивается в случае его неудачи на «основном» поприще.

**21.** Вопрос о децентрализации власти приобретает особую остроту в связи с громадной дифференциацией уровней развития российских регионов. Видимо, круг делегируемых проблем должен расширяться по мере повышения уровня развития; в частности этот круг должен быть шире для бездотационных регионов.

**22.** Эксперты США, выбирая в качестве стратегии установку на изоляцию России, не могут не понимать, что результатом такой политики в краткосрочной перспективе, скорее всего, будет укрепление «ультрапатриотических» настроений и влияния соответствующих кругов - сторонников жесткой авторитарной власти и подавления гражданских свобод. Если такой сдвиг будет масштабным, в долгосрочном периоде неизбежен рост оппозиционных, а затем и революционных движений со всеми вытекающими отсюда последствиями. Необходимо препятствовать подобному развитию событий, неизбежно ведущему к очередному поражению. Укрепление законности, совершенствование судебной системы, соблюдение прав человека, уважительное отношение к оппозиции, улучшение инвестиционного климата – сегодня именно такая стратегия является наилучшим ответом на внешнеполитическое давление, залогом стратегической безопасности России.

**23.** Необходимо противостоять формированию массовой психологии «осажденной крепости» и, в частности, попыткам отнести все ошибки правительственной политики на счет «происков врага». Иначе развитие окажется невозможным.

**24.** Страны третьего мира, БРИКС, ШОС, Латинская Америка, Иран, Белоруссия, даже Казахстан могут быть лишь временными союзниками в противостоянии Европе. Попытки создания антизападной коалиции лишь укрепят влияние США на страны золотого миллиарда. Связи с Китаем не должны быть чрезмерно обязывающими. Россия заняла позицию, в которой она вынуждена защищать интересы русскоязычного населения, если

они ущемляются, но при этом должна на деле убеждать мир в желании сотрудничать. Если нам удастся продемонстрировать Европе нашу способность к быстрому экономическому развитию и стремление к интеграции, такая интеграция станет действительно возможной. Интеграция без потери суверенитета и самобытности. Интеграция, где цивилизованные формы соревнования и сотрудничества торжествуют над беспределом рынка и произволом государства.

## **Where to go: twenty four theses**

**V.M. Polterovich**

### **Abstract**

The article deals with the basic elements of a rational strategy of economic development of Russia in the modern circumstances. The analysis shows that the current state of confrontation between Russia and the United States will last long enough. Trying to shorten the period of forced partial isolation, Russia should use it to restore growth and to prepare for further integration with Europe. We need to debug the credit system, to complete the creation of the NIS, as well as systems of indicative planning and continuing education, and to improve the administration in accordance with the principles of the theory of "developmental state." Implementing import substitution, we should seek to production diversification, based on the expansion of domestic consumption of goods produced from natural resources. It is necessary to ensure the dissemination of the technologies available at leading Russian companies in the whole country, and accelerate the transition to innovative development. To solve these problems, one needs a modern science sector, containing all the intermediate links between basic and applied research. Strengthening the rule of law, respect for the opposition, improving the investment climate - this strategy is the best response to foreign political pressure, the key to Russia's strategic security.

**Keywords:** middle income trap, national innovation system, indicative planning, integration, regional development agency, diversification, science sector, strategic security