

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Strategies of Modernization, Institutions and Coalitions

Polterovich, Victor

CEMI RAS

2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/22072/>
MPRA Paper No. 22072, posted 28 Apr 2010 13:24 UTC

*В. ПОЛТЕРОВИЧ,
академик РАН,
завлабораторией ЦЭМИ РАН,
первый проректор Российской экономической школы*

СТРАТЕГИИ МОДЕРНИЗАЦИИ, ИНСТИТУТЫ И КОАЛИЦИИ*

Российское общество уже давно распрощалось с мечтой начала 1990-х годов о возможности построения развитой рыночной экономики за 500 дней или даже за несколько лет. Но прошел и период уныния. На повестке дня стоит задача разработки стратегии для свершения «экономического чуда». Мы должны использовать благоприятную экономическую конъюнктуру и в течение 15–20 лет превзойти по душевому ВВП по крайней мере такие не самые богатые европейские страны, как Греция и Португалия. Заметим, что в 2007 г. российский ВВП на душу населения составлял около 30% американского, мы отставали от Португалии и Греции почти в два раза, от Франции, Германии, Италии — в 2,5 раза. Решить подобную задачу догоняющего развития за последние 60 лет удалось очень немногим странам. Это прежде всего Япония, Корея, Тайвань, Сингапур, Гонконг. В 1950 г. японский душевой ВВП составлял 20% американского; в 1973 г. соотношение радикально изменилось, достигнув 66%; в 1992 г. оно равнялось уже 90%¹. Тайвань и Корея начали с гораздо более низкого уровня. Душевой ВВП Тайваня составлял 9,6% уровня США в 1950 г., 22 — в 1973 г. и достиг 53,8% — в 1992 г. Аналогичные цифры для Кореи: 9,15%, 17 и 46%.

Несколько европейских стран, ранее отстававших и пострадавших в результате Второй мировой войны, — Португалия, Испания, Греция — сумели затем совершить значительный рывок. Финляндия, послевоенная Франция², Ирландия в определенные периоды продемонстрировали быстрый рост, позволивший им догнать и даже обогнать своих соседей.

* Автор выражает признательность коллегам по проекту «К программе социально-экономического развития России 2008–2016» (М.: Институт экономики РАН, 2008) и всем участникам обсуждений стратегий социально-экономического развития России в РИО-Центре и в клубе „Bilingua“. Моя особая благодарность А. Я. Рубинштейну за детальный комментарий, А. А. Аузану за критические замечания, способствовавшие улучшению данной работы.

¹ В 2001 г. оно составляло около 75%.

² В 1950 г. французский душевой ВВП составлял 76% английского, а в 1973 г. — уже 108%.

Практически все участники развернувшейся в российском обществе дискуссии согласны с тем, что основными целями социально-экономического развития нашей страны являются обеспечение высокого качества жизни, создание современных демократических институтов и развитого гражданского общества, поддержание высокого престижа России в мире. По мнению большинства экспертов, эффективная стратегия достижения этих целей должна предусматривать:

- расширение частной инициативы и конкуренции;
- эффективную социальную и промышленную политику;
- налаженное взаимодействие бизнеса, государства и общества;
- сильное (но не чрезмерно сильное) государство;
- повышение качества институтов (защищенность прав собственности, независимость и неподкупность судей, снижение уровня коррупции, укрепление законности, улучшение качества государственного управления);
- обеспечение высокого уровня человеческого капитала;
- создание инновационной экономики.

Таким образом, «область согласия» достаточно широка, но имеется и ряд принципиальных расхождений относительно возможных сроков и рациональных методов решения этих задач. Прежде всего разногласия возникают в связи с вопросом о том, должна ли стратегия модернизации опираться в первую очередь на методы и инструменты стимулирования экономического роста, либо следует сосредоточить усилия на совершенствовании институтов.

Сторонники «институциональной модернизации» полагают, что вмешательство неквалифицированной и коррумпированной бюрократии может только навредить экономике. Поэтому, говорят они, необходимо проводить институциональные реформы, направленные на улучшение государственного управления и судебной системы, подавление коррупции, устранение административных барьеров, совершенствование человеческого капитала и т. п. Если эти задачи будут решены хотя бы частично, то рынок в основном сам справится с задачей быстрого роста. А в случае трудностей ему поможет квалифицированное и честное государство³.

Сторонники «проектного подхода» отмечают, что «в условиях низкой эффективности российской экономики усилия по созданию рыночных институтов слабо результативны. Сами же институты фактически работают на закрепление экспортно-сырьевой модели развития»⁴. Поэтому необходима «капитализация сравнительных преимуществ российской экономики»⁵, то есть интенсификация вложений в сектора и отрасли, обладающие потенциальной «конкурентоспособностью». В дальнейшем доходы, полученные от реализации этих проектов, следует направить на «обеспечение технологической модернизации основной массы обрабатывающих отраслей»⁶.

³ См., в частности: *May В.* Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // Вопросы экономики. 2008. № 2; Коалиции для будущего. Стратегии развития России / Коллектив экономистов «СИГМА». М.: Промышленник России, 2007.

⁴ Российское экономическое чудо: сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 года. М.: Деловая литература, 2007. С. 120.

⁵ Там же. С. 121.

⁶ Там же. С. 122.

Как правило, сторонники обеих точек зрения предполагают, что доминирующая роль в формировании стратегии модернизации принадлежит государству. Таким образом, оба подхода относятся к классу стратегий, которые мы будем называть «модернизацией сверху». Этот термин не следует понимать слишком буквально. Все авторы соответствующих программ признают, что для успеха стратегий необходимо взаимодействие государства, бизнеса и общества.

Нынешняя правительственная практика больше напоминает попытку осуществления «проектного подхода» к модернизации сверху (национальные проекты, федеральные программы, госкорпорации), а провозглашаемая государственная идеология — призыв к проведению с этой целью институциональных преобразований.

Недавно группа известных российских экономистов, объединившихся под брендом «СИГМА», предложила подход к институциональной модернизации, основанный на заключении «контракта» между государством и группами общества, коалициями, заинтересованными в защите прав и свобод граждан, гарантиях прав собственности, развитии конкуренции и т. п. Деятельность таких коалиций должна привести к улучшению институтов, после чего может оказаться эффективной и промышленная политика⁷.

На наш взгляд, выбор стратегии модернизации должен опираться на опыт других стран, ставивших перед собой задачу догоняющего развития. Из этого опыта, обобщенного в ряде эмпирических исследований и теоретических работ, следуют важные выводы, обсуждаемые ниже. На их основе можно наметить контуры третьего подхода, названного здесь «интерактивной модернизацией» и сочетающего, как нам представляется, преимущества двух других. Как и экономисты «СИГМЫ», мы полагаем, что стратегия модернизации должна уже на стадии ее разработки опираться на взаимодействие всех заинтересованных сторон. Однако при этом не стоит рассчитывать на быстрое возникновение структур развитого гражданского общества (как это предполагает «СИГМА»); надо использовать прежде всего те коалиции, которые преследуют собственные экономические интересы и в значительной мере уже сформировались в России. «Площадкой» для взаимодействия могла бы стать система индикативного (интерактивного) планирования — модернизированный аналог систем, применявшихся в большинстве стран «экономического чуда». Приводимый ниже анализ показывает, что к настоящему времени в России сложились предпосылки для создания институтов, обеспечивающих реализацию интерактивной модернизационной стратегии.

Модернизация сверху

Как отмечалось выше, целесообразно различать два типа стратегий модернизации сверху. Первый тип нацелен на инициацию и поддержание быстрого экономического роста за счет использования

⁷ См.: Коалиции для будущего. Стратегии развития России; а также серию статей в: Вопросы экономики. 2008. № 1–4.

правительством тех или иных инструментов промышленной политики: гарантий по кредитам, налоговых освобождений, субсидий, государственных капиталовложений и т. п. Для осуществления таких стратегий создаются институты развития, формируются правительственные (федеральные или региональные) программы, национальные проекты. Современный вариант модернизации сверху предусматривает разработку долгосрочных планов развития экономики с последующим созданием стимулов к участию в этих программах частного сектора на основе государственно-частного партнерства.

Институты развития могут способствовать ускорению роста и без создания общенациональных программ. Однако сами программы, как правило, содержат определенные приоритеты, хотя бы и в общих формулировках. При установлении приоритетов обычно ссылаются на два фактора: необходимость «расшивки узких мест» и целесообразность реализации «сравнительных преимуществ» для достижения конкурентоспособности.

Второй тип стратегий модернизации сверху ориентирован на институциональные реформы. В их основе могут лежать идеи национализации либо, наоборот, разгосударствления, укрепления законности, борьбы с коррупцией и т. п. Примерами наиболее масштабных проектов институциональной модернизации сверху являются программы построения социализма и перехода к рыночной экономике.

Однако улучшение важнейших институтов не всегда возможно. В частности, подобная ситуация имеет место, если система с недостаточно развитой политической культурой оказывается в институциональной ловушке. Например, если коррупция распространена повсеместно, то индивидуальный отказ от коррупционных стандартов поведения невыгоден агентам, а координация их усилий невозможна из-за неразвитости политической системы и гражданского общества. Аналогично некавалифицированная и коррумпирующая бюрократия не может и не хочет проводить административную реформу; тем самым консервируется и низкая квалификация чиновников, и коррупционный характер системы.

Вместе с тем связь между экономическим ростом и качеством институтов является двусторонней: высокое их качество способствует росту, быстрый рост облегчает совершенствование институтов. Благодаря этому появляется шанс выйти из ловушки, если только удастся инициировать рост. Тем самым на первый взгляд оправданы попытки реализации модернизационной стратегии первого типа. Другое стандартное препятствие состоит в том, что население теряет веру в целесообразность реформ и блокирует их осуществление, если они не сопровождаются немедленным повышением благосостояния. Обеспечение быстрого роста является необходимым условием формирования благоприятных институциональных ожиданий — важнейшей предпосылки успешности реформ⁸.

Однако формирование и реализация стратегий модернизации сверху, основанных на стимулировании экономического роста, стал-

⁸ См.: Полтерович В. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.

квиваются со значительными трудностями. Одно из основных препятствий — высокая степень неопределенности, не позволяющая оценить результаты с достаточной точностью. Поскольку программа неизбежно содержит ошибки и воспринимается как навязанная извне, она может потерять кредит доверия.

В основе практически всех разработок долгосрочной стратегии России лежит так называемый сценарный подход. Строго говоря, он предполагает составление той или иной модели развития страны, включающей параметры экономической политики, настройку этой модели по реальным данным, разработку прогноза экзогенных параметров и, наконец, вариацию переменных политики. Варианты прогноза вместе с вариантами политики и результатами соответствующих расчетов и называют сценариями.

Точность сценарных расчетов при горизонте в десять и более лет оставляет желать лучшего. Для России можно ожидать очень высокой погрешности вследствие относительно быстрых институциональных изменений, сильной зависимости от нефтяных цен и низкого качества статистики. Для количественного прогноза индикаторов особенно серьезное препятствие представляют будущие институциональные реформы: слишком часто они оканчиваются неудачей.

Отчасти по указанным причинам, а также из-за незрелости прикладного макроэкономического моделирования в России составители отечественных стратегий нередко ограничиваются «экспертными оценками» сценариев. Но поскольку процедуры экспертизы не определяются сколько-нибудь детально, этот термин выглядит эвфемизмом, прикрывающим отсутствие убедительной аргументации.

Далее, поиск наилучших стратегий предполагает рассмотрение всех основных комбинаций управляемых переменных. В противоположность этому разработчики обычно ограничиваются тремя-четырьмя сценариями, выбор которых выглядит произвольным и наводит на мысль о том, что на самом деле он подчинен идеологической задаче — продемонстрировать преимущества того варианта, который авторы с самого начала считали предпочтительным.

В книге группы сотрудников ЦМАКП, где предлагается наиболее детально разработанная стратегия развития России, рассмотрены четыре сценария: «сверхиндустриальная модернизация», «бросок в глобализацию», «экономический изоляционизм» и «энергетический аутизм». Каждый из них характеризуется использованием или отказом от двух основных направлений экономической политики — «капитализации сравнительных преимуществ российской экономики» и «модернизации массовых перерабатывающих производств». Так, «сверхиндустриальная модернизация» использует оба направления, «бросок в глобализацию» — лишь первое из них, «экономический изоляционизм» — только второе, а «энергетический аутизм» не предусматривает ни того, ни другого⁹. Неудивительно, что первый вариант оказывается более предпочтительным.

Более неожиданно, что результаты этих на первый взгляд столь разных сценариев различаются не слишком сильно. По расчетам авторов, к 2020 г. российский душевой ВВП составит 29,4 тыс. долл. по ППС для «сверхиндустриальной модернизации», 25,2 тыс. — для «броска

⁹ Российское экономическое чудо: сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 года. С. 174–192, рис. 16.14.

в глобализацию», 25,5 тыс. — для «экономического изоляционизма» и, наконец, 21,2 тыс. долл. — для «энергетического аутизма».

Если взять за основу 25,2 тыс. долл. (это близко к среднему из четырех величин), то отклонение остальных прогнозных данных составляет 16–17%. Но это отклонение скорее всего находится в пределах ошибки счета. В пользу такого предположения свидетельствует следующее наблюдение. Согласно прогнозу, представленному в той же книге, средний темп роста в 2005–2008 гг. должен был составить от 5,4 до 5,8% в год. Но теперь фактические темпы за 2005–2007 гг. известны: они составили соответственно 6,4%, 6,8 и 8,1%. Для того чтобы получить среднее значение 5,8, нужно, чтобы в 2008 г. темп роста был 2%. По всей видимости, он превзойдет 6%. Тогда средний темп окажется не меньше 6,8%, так что ошибка составит не менее 1% годовых. При накоплении такой ошибки за 15 лет получим около 16% ошибки в конечном результате. Есть ли смысл в такой ситуации считать варианты?

Проект ЦМАКП неявно базируется на идеях Форсайта (см. ниже), считая основной задачей достижение конкурентоспособности путем реализации конкурентных преимуществ. К числу секторов, где Россия имеет такие преимущества, кроме сырьевых и оборонных отраслей авторы относят агропромышленный комплекс, транспорт, авиационную промышленность и информационно-коммуникационные технологии. Из работы не ясно, чем обусловлена эта точка зрения. Не определены также критерии отнесения отраслей к «среднему классу» и «аутсайдерам»¹⁰.

Вряд ли во главу угла должна быть поставлена «национальная конкурентоспособность — способность субъектов экономики... вести успешную борьбу за рынки и ресурсы...»¹¹. Более простой, хотя тоже не вполне строго формулируемый критерий — улучшение качества жизни всех слоев населения — выглядит гораздо привлекательнее. С этой точки зрения, желательно иметь проект повышения эффективности и расширения производства для каждой отрасли, сворачивать которую нет оснований. У государства нет достаточной информации для составления таких проектов, оно может лишь способствовать их разработке самими предприятиями в процессе их взаимодействия.

Что касается конкурентных преимуществ, то главным из них является *наша отсталость*, благодаря которой мы можем заимствовать уже готовые технологии и методы управления, не тратя средств на их разработку. Но общественная эффективность заимствования зависит от того, насколько быстро новый метод или технология распространяется среди предприятий. Этот экстернальный эффект не утилизируется рынком, поскольку предприятия не заинтересованы в передаче освоенных технологий конкурентам; для его использования необходима рациональная государственная политика, которая побуждала бы рыночных агентов к сотрудничеству в научно-технической сфере.

Таким образом, возможность модернизации сверху вызывает серьезные сомнения. Однако и рынок сам по себе не способен решить задачу догоняющего развития. Ее решение следует искать на пути формирования институтов, обеспечивающих эффективное взаимодействие государства, бизнеса и общества.

¹⁰ Российское экономическое чудо: сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 года. С. 299–300.

¹¹ Там же. С. 14.

«Коалиции для будущего»

Группа «СИГМА» также использует сценарный подход. Авторы рассматривают четыре «альтернативных варианта стратегических решений»: «Рантье», «Мобилизация», «Инерция» и «Модернизация». Стратегия «Рантье» «сводится к централизации и перераспределению ренты от природных ресурсов через государственный бюджет...»¹². «Мобилизация» «сводится к масштабному перераспределению государством и концентрации государственных ресурсов на отобранных приоритетных направлениях». Она «предполагает минимальные усилия по учету интересов граждан» и «государственно-частное партнерство в форме полупринудительной ориентации частного бизнеса на достижение сформулированных государством приоритетов»¹³. Стратегия «Инерция» основана на приоритете стабильности над развитием, на «избегании радикальных экономических изменений и социальных инноваций»¹⁴.

Экономисты «СИГМЫ» облегчили себе задачу в еще большей степени, нежели ЦМАКП. Они сравнивают «Модернизацию» с «немодернизационными» стратегиями «Рантье» и «Инерция», которым, как и «Мобилизации», по определению присущи такие недостатки, что любая мало-мальски разумная альтернатива окажется лучше. Разумеется, столь плохих стратегий никто не предлагает. Смысл их рассмотрения состоит, видимо, в указании на возможные опасности реального развития. Однако при этом исчезает основное содержание сценарного подхода, который предполагает отбор и сопоставление наиболее перспективных вариантов.

Отметим, что в описании «Мобилизации» содержится неявная и отчасти справедливая критика проектов модернизации сверху, опирающихся на концепцию конкурентоспособности и развитие приоритетных отраслей. Не без оснований утверждается, что они связаны с серьезным риском неверного выбора приоритетов и ведут к «анклавной модернизации» и «чрезмерным расходам на отражение внешних угроз»¹⁵. Однако вряд ли экономисты ЦМАКП согласятся с тем, что их концепция «сверхиндустриальной модернизации» недостаточно учитывает интересы граждан.

Обратимся теперь к стратегии «Модернизация». Авторы пишут: «Суть стратегии заключается в проведении в течение периода в 7–8 лет комплексной стратегической подготовки предпосылок модернизации всей экономики, сочетающейся с модернизацией тех секторов, где страна уже обладает конкурентными преимуществами», позволяющими «таким отраслям быть в числе мировых лидеров». Для этого необходимо «формирование институциональных механизмов, превращающих творчество и инновации в главный и единственный (?! — В. П.) инструмент конкурентной борьбы»¹⁶.

¹² Коалиции для будущего. Стратегии развития России. С. 69.

¹³ Там же. С. 71–72.

¹⁴ Там же. С. 74.

¹⁵ Там же. С. 73.

¹⁶ Там же. С. 75, 76.

Слабости этой формулировки очевидны. Видимо, поэтому в статье А. Шаститко, С. Афонцева и С. Плаксина, посвященной сопоставлению четырех стратегий, дано другое определение «Модернизации»: «Эта стратегия предусматривает поэтапное формирование общественных коалиций, выступающих за глубокую модернизацию институциональных механизмов... Такая модернизация возможна, как показывает мировой опыт, только на основе широкого развития частного предпринимательства. Для этого необходимы конкурентная хозяйственная среда, не зарегулированная государством, а также наличие развитой институциональной, производственной и деловой инфраструктуры, высококачественного человеческого капитала»¹⁷. Здесь уже опущены указание на конкурентные преимущества (термин из стратегии «Мобилизация») и пугающие сроки подготовительного периода. Далее (с. 80) говорится, что в течение двух-трех лет «высок риск не получить *видимых* положительных результатов...». Значит ли это, что предполагается за два-три года подготовить перечисленные в цитате предпосылки модернизации? Впрочем, даже при остановке роста на два-три года наверняка возникнут мощные коалиции против предлагаемого плана модернизации и, понимая это, правительство не примет его.

Как же создать «коалиции для будущего»? Пытаясь ответить на этот вопрос, экономисты «СИГМЫ» выделяют общественные группы, предположительно заинтересованные в защите прав и свобод граждан и прав собственности, развитии конкуренции, макроэкономической стабильности и т. п. Группы, заинтересованные в значительной части целей из составленного заранее списка, формируют ядро коалиции за модернизацию¹⁸.

Тезис о том, что стратегия развития должна являться результатом переговоров между заинтересованными коалициями, представляется весьма плодотворным¹⁹. Анализ групп интересов, бесспорно, важен и является трудной социологической задачей. Однако группы интересов еще не определяют «коалиции действия». Для выявления таковых надо как минимум знать издержки и выгоды от вступления в коалицию. Значительная часть россиян заинтересована в защите гражданских прав, но в то же время совсем немногие готовы их реально защищать. Более того, для предсказания поведения индивида нужно уметь сопоставить издержки и выгоды от вхождения в каждую из потенциально возможных коалиций — задача, которая кажется безнадежно трудной.

Видимо, интересным паллиативом было бы рассмотрение «малых вариаций» существующей коалиционной структуры. В любом случае от нее зависят реальные издержки и выгоды. Ведь одно дело — создавать новые коалиции на «пустом месте», а совсем другое — перестраивать существующую структуру. Но это авторов, похоже, не занимает.

¹⁷ Шаститко А., Афонцев С., Плаксин С. Структурные альтернативы социально-экономического развития России // Вопросы экономики. 2008. № 1.

¹⁸ Коалиции для будущего. Стратегии развития России. С. 84–101. См. также: Тамбовцев В., Верева А. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития // Вопросы экономики. 2008. № 1; Аузан А., Золотов А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики. 2008. № 1.

¹⁹ См.: Тамбовцев В. Программы развития: к методологии разработки // Вопросы экономики. 2007. № 12.

Остается не ясным, на каком поле взаимодействуют предполагаемые коалиции: в парламенте, в рамках гражданского общества? Каковы формы их организации: политические партии, общественные объединения? В работе отсутствует анализ накопленного (достаточно богатого) опыта создания коалиций в России.

Наконец, возникает вопрос о том, кому адресована программа, кто должен ее реализовывать. Судя по всему, речь идет о власти, от которой требуются значительные усилия, «причем в направлениях, для нее непривычных»²⁰. Возможно ли это в рамках нынешних культурных, политических, институциональных ограничений?

Недостижимые цели

Сроки достижения целей, указываемые «СИГМОЙ», вызывают серьезные сомнения. Согласно авторам программы, в течение 15–20 лет Россия должна занять «позиции мирового интеллектуального и культурного лидера...обеспечивая высокий уровень и качество жизни всего населения»²¹. Столь амбициозная цель представляется нереализуемой. Российский уровень душевого ВВП достигнут Великобританией и Францией около 40 лет назад²², а США — примерно 50 лет назад. Речь идет о том, что мы должны превзойти их уровень — будущий — за 15–20 лет. Даже сверхуспешная Япония не смогла добиться такого результата. За 25–30 лет она догнала передовые страны Европы (но не США) по душевому ВВП, но интеллектуальным лидером так и не стала.

Россия — отсталая страна. Наш ВВП на душу населения составляет около 30% американского, в 2,5–3 раза меньше, чем у ведущих европейских стран. Наша политическая культура находится на уровне Германии 1950-х годов²³. В сфере образования и науки мы также далеко позади развитых стран. Преодолеть такое отставание за 15–20 лет невозможно. Отметим, что «СИГМА» все же более реалистична, чем российское правительство: в выступлениях наших ведущих политиков решить аналогичные задачи предполагается за 13 лет. Экономические цели проекта ЦМАКП гораздо скромнее: согласно его сценариям, российский душевой ВВП к 2020 г. не превзойдет уровни Франции и Германии 2005 г. Вместе с тем в проекте ставится задача создания «рублевой зоны, на базе которой будет формироваться новый центр силы» и произойдет «экономическая и политическая интеграция пространства СНГ»²⁴. Чрезмерно амбициозные цели отнюдь не безобидны: они ведут к ошибочным стратегиям, к недоиспользованию реальных возможностей.

²⁰ Шаститко А., Афонцев С., Плаксин С. Указ. соч. С. 80.

²¹ Коалиции для будущего. Стратегии развития России. С. 28.

²² См.: Фридман Л. А., Бельчук В. И. Россия в окружающем мире. М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, 2007. С. 36.

²³ Процент российских респондентов, заявлявших о своем интересе к политике в 1999 г., составлял 46%, а в 2007 г. — менее 40%. В Германии этот уровень был характерен для 1950-х годов (см.: Полтерович В. М. Элементы теории реформ. С. 292–293, а также: Влияние средств массовой информации на политические взгляды россиян / ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 791, 15.10.2007).

²⁴ Российское экономическое чудо: сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 года. С. 180, 122.

Выбор стратегии модернизации: где основания?

Под стратегией следует понимать траекторию изменения институтов и экономической политики, «соединяющую» текущее состояние с желательным²⁵. Задача поиска стратегии модернизации в принципе принадлежит классу проблем, изучаемых теорией реформ, но обладает существенной спецификой. Здесь «желательное состояние» фактически подбирается в итеративном процессе одновременно с решением. Кроме того, оно определяется не в институциональных терминах («провести приватизацию государственных нефтедобывающих предприятий») или не только в них, а характеризует динамику благосостояния («в течение 15 лет выйти на уровень душевого ВВП, превышающий 50% уровня США при монотонном повышении благосостояния всех основных групп населения»). Таким образом, улучшение институтов оказывается, по крайней мере отчасти, подчиненной целью. В то же время для поддержания высоких темпов роста весь спектр институтов должен постепенно улучшаться.

Как уже отмечалось, основная трудность при выборе стратегий — высокая неопределенность будущего. Даже пятилетние прогнозы оказываются очень неточными, не говоря уже о более долгосрочных. Тем большее значение приобретает опыт других стран, особенно тех, кому удалось решить задачу догоняющего развития. На основе обобщения этого опыта теорией реформ сформулированы рекомендации по проведению институциональных преобразований, которые следовало бы принять во внимание при разработке и сопоставлении стратегий модернизации (наряду с прогнозом экзогенных параметров и результатами моделирования отечественной экономики).

Опыт быстрого развития

Преимущество отсталости

Почему догоняющая стратегия может быть успешной? В 1960-е годы, изучая модель Р. Солоу, макроэкономисты обратили внимание на то, что «при прочих равных условиях» страна с меньшим объемом душевого капитала должна расти быстрее — эффект, возникающий вследствие убывающей отдачи капитала. Однако другой важнейший фактор роста — уровень технологий — характеризуется уже возрастающей отдачей: чем он выше, тем быстрее рост. Кроме того, отстающая страна рискует попасть в ловушку бедности²⁶ или в институциональную ловушку; в этих случаях она движется вдоль равновесных (поддерживаемых рынком) траекторий медленного роста.

²⁵ Речь идет о так называемой «стратегии промежуточных институтов» (см.: *Полтерович В. М.* Трансплантация экономических институтов // *Экономическая наука современной России.* 2001. № 3).

²⁶ См.: *Matsuyama K.* Poverty Trap // *L. Blume, S. Durlauf (eds.). The New Palgrave Dictionary of Economics.* 2nd ed. London: Macmillan, 2008.

Как правило, у развивающейся страны есть только одно преимущество перед развитыми экономиками — «преимущество отсталости»: возможность *заимствования* уже созданных ими институтов, методов управления и технологий производства²⁷. Конечно, не стоит отказываться и от инноваций по отдельным направлениям. Но инновации — дорогое удовольствие, заимствовать гораздо дешевле. Технологически отставшая страна в принципе может использовать свое «преимущество» во всех отраслях, осуществив тем самым широкомасштабную модернизацию. При этом институциональные подсистемы, ответственные за собственно инновационное развитие, на первых этапах должны играть меньшую роль. Таким образом, именно задачу заимствования и следует положить в основу догоняющей стратегии. Опыт стран «экономического чуда» подтверждает этот вывод²⁸.

Например, Япония начала делать ставку на инновации только в 1980-е годы, когда по уровню душевого ВВП она сравнялась с европейскими странами. До этого японцы развивались за счет заимствования западных технологий. Приведем еще один менее известный пример. В 2007 г. М. Мартин, министр предпринимательства, торговли и занятости одной из самых богатых и быстро развивающихся стран Европы — Ирландии, написал: «Мы находимся в процессе перехода от экономики, движимой обычными инвестициями, к экономике, основанной на инновациях и знаниях». До последнего времени ее рост базировался на поощрении инвестиций и заимствовании технологий²⁹. Кстати, Ирландия живет по семилетним планам национального развития; сейчас реализуется план на 2007—2013 гг.

Широкомасштабное заимствование требует тщательной координации усилий различных экономических агентов, высокоразвитой науки и специальных институтов. Институты заимствования — важная часть системы интерактивного управления ростом, «интерактивной модернизации» (см. ниже).

Преждевременная ориентация на «инновационное развитие» вызывает ассоциации с политикой «большого скачка» и может привести к неэффективному использованию, разбазариванию ресурсов. В задаче заимствования цель определена гораздо четче по сравнению с инновационным развитием. Это является важным аргументом в пользу концентрации информации и координации деятельности.

Проблема координации

В недавней речи Д. А. Медведева на V Красноярском экономическом форуме упомянута, как одна из важных, задача углубления переработки нефти. Ее предполагается решить за счет такого выбора налогов и экспортных пошлин, чтобы стимулировать внедрение новых

²⁷ Исключение составляют немногие страны, где объем торгуемых природных ресурсов в расчете на душу населения особенно велик, например Катар, Бруней или ОАЭ. Россия к их числу не принадлежит.

²⁸ См., в частности: Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Ч. I: Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. 2006. № 7; Ч. II: Необходимость своевременного переключения // Вопросы экономики. 2006. № 8.

²⁹ См. также: Building Ireland's Knowledge Economy / Report to the Inter Department Committee on Science, Technology and Innovation. July 2004. На с. 16 читаем: «Традиционно ирландский экспорт в области высоких технологий базировался на приобретении лицензий».

технологий. На самом деле подобный маневр уже отчасти реализован и дал положительный результат. Однако, как отметил в ноябрьском интервью журналу «Эксперт» один из руководителей «ЛУКойла», нефтяные компании готовы совершенствовать технологии на старых заводах, но опасаются строить новые: без достаточных гарантий государства риски слишком велики.

Предоставление таких гарантий — лишь одна из необходимых мер, ибо задача достижения быстрого и устойчивого роста не сводится к поддержке отдельных отраслей. Требуется механизм, который повысил бы эффективность межотраслевых взаимодействий. Например, модернизация нефтепереработки может оказаться невыгодной из-за дороговизны соответствующего оборудования на мировом рынке. Значит, надо производить его самим. Задача упростилась бы, если бы отечественная отрасль нефтяного машиностроения заранее подготовилась к новым заказам. Но капиталовложения без гарантии спроса рискованны. Получается замкнутый круг: модернизация затрудняется из-за дороговизны нового оборудования; оборудование дорого, поскольку отечественные компании не уверены в успехе модернизации.

Аналогичная трудность возникает на стыке нефтепереработки и нефтехимии, то есть на стороне спроса на продукты нефтеперерабатывающей отрасли. Подобная проблема «стыковки» всегда сопровождает масштабные модернизации и является одним из классических обоснований государственной политики стимулирования роста.

«Органическое» инновационное развитие осуществляется сравнительно небольшими шагами, так что рынок справляется с задачей координации усилий различных агентов. С масштабными проблемами межотраслевой координации за короткое время рынок справиться не в состоянии. Для выхода из ловушки недоразвития необходима система согласованных долгосрочных планов догоняющего развития. Создание такой системы и должно составлять содержание начального этапа при реализации стратегии догоняющего развития в России. Этот тезис подтверждается опытом других стран. Ниже вкратце воспроизводятся и развиваются аргументы из наших предыдущих работ³⁰.

Индикативное (интерактивное) планирование

Использование индикативного планирования — характерная черта экономик, которым за последние 60 лет удалось из развивающихся стать развитыми. В их числе восточно-азиатские «тигры»: Япония, Южная Корея и Тайвань. Активная промышленная политика в Сингапуре также основывалась на периодически составлявшихся планах. Среди «тигров» исключением был лишь Гонконг, игравший весьма специфическую роль посредника между Китаем и всем остальным миром. Эти страны сумели за два десятилетия сократить отставание от США по душевому ВВП на 30 п. п. или более при начальном уровне около 20%. Аналогичного успеха добились три европейские страны: Греция, Испания и Португа-

³⁰ Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики; Полтерович В. М. Элементы теории реформ; Полтерович В. М. О стратегии догоняющего развития для России // Экономическая наука современной России. 2007. № 3.

лия (см. табл.), и во всех трех на начальных этапах также составлялись индикативные планы. Весьма развитая система индикативного планирования функционировала в послевоенной Франции.

Обычно на начальных этапах индикативные планы выполнялись или даже перевыполнялись по наиболее существенным показателям, а затем роль планирования постепенно снижалась. Однако исследователи подчеркивают, что основное значение системы индикативного планирования состояло не в формировании ориентировочных показателей или государственных инвестиций самих по себе, а в том, что она представляла собой регулярный механизм для взаимодействия правительства, ассоциаций бизнеса, профсоюзов и объединений потребителей, способствовала укреплению взаимного доверия и в конечном счете — достижению консенсуса и координации усилий.

Собственно говоря, именно в этом и состояла основная идея создателя индикативного планирования П. Массе. В 1965 г., описывая французскую систему, он отметил: «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»³¹. В странах Восточной Азии консолидация усилий в процессах планирования и реализации планов опиралась на «слияние» государственного аппарата и бизнеса, необычное для Запада, но, как оказалось, плодотворное при плохом институциональном климате (отсюда и термин „Japan (Korea)-corporation“).

Некоторые страны — Италия, Финляндия, Норвегия, Ирландия — сумели совершить «рывок», уже будучи на довольно высокой стадии развития. Планирование использовалось ими в разной степени. Однако исследователи отмечают решающую роль государственной политики в достижении успеха этих стран и ее сходство с политикой восточно-азиатских экономик.

В частности, утверждается, что быстрый рост финской экономики в 1950—1970-е годы был достигнут благодаря «прямому вмешательству» государства, обеспечившему высокий темп роста инвестиций в ключевые отрасли промышленности и низкий процент за кредит³². На начальных этапах государство создавало и поддерживало крупные компании и использовало производственные экстерналии. Например, развивая деревообработку, оно расширяло спрос на продукцию металлургии, что, в свою очередь, создавало условия для развития электроэнергетики. Здесь сделан особый акцент на межотраслевой координации, о которой мы говорили выше.

Итак, опыт стран, сумевших в последние шесть десятилетий реализовать успешную стратегию догоняющего развития, свидетельствует о том, что она должна опираться на достаточно развитую систему интерактивного планирования. А как же институты? Верно ли, что

³¹ *Masse P.* The French Plan and Economic Theory // *Econometrica*. 1965. Vol. 33, No 2. P. 265.

³² *Jantti M., Saari J., Vartiainen J.* Country Case Study: Finland Combining Growth with Equality / UNU-WIDER Jubilee Conference, Parallel session 7.3. Helsinki, Finland, 2005, 17–18 June.

**Динамика отношения душевого ВВП (ВНП)
к соответствующему показателю США для некоторых стран (в %)**

Страны	1913	1950	1973	1992	2005
США	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Австрия	66,0	39,0	68,0	80,0	82,0
Бельгия	78,0	56,0	72,0	80,0	77,0
Дания	71,0	70,0	81,0	85,0	81,0
Финляндия	31,0	43,0	65,0	68,0	73,0
Франция	65,0	55,0	78,0	83,0	71,0
Германия	72,0	45,0	79,0	90,0	73,0
Италия	47,0	36,0	63,0	75,0	67,0
Норвегия	43,0	52,0	62,0	81,0	114,0
Швейцария	79,0	93,0	108,0	98,0	85,0
Великобритания	95,0	71,0	72,0	73,0	76,0
Австралия	104,0	75,0	75,0	75,0	79,0
Новая Зеландия	98,0	89,0	76,0	65,0	59,0
Греция	31,0	20,0	47,0	48,0	61,0
Ирландия	51,0	37,0	42,0	54,0	91,0
Португалия	26,0	22,0	46,0	52,0	48,0
Испания	42,0	25,0	53,0	58,0	65,0
Турция	18,0	14,0	16,0	21,0	19,0
Болгария	28,0	17,0	32,0	19,0	22,0
Чехословакия	39,0	37,0	42,0	32,0	
Чехия					49,0
Словакия					38,0
Венгрия	40,0	26,0	34,0	26,0	41,0
Польша	–	26,0	32,0	22,0	33,0
Румыния	–	12,0	21,0	12,0	22,0
СССР	28,0	30,0	36,0	22,0	
Россия					28,0
Аргентина	72,0	52,0	48,0	35,0	27,0
Бразилия	16,0	17,0	24,0	22,0	21,0
Чили	50,0	40,0	30,0	34,0	29,0
Колумбия	23,0	22,0	21,0	23,0	15,0
Мексика	28,0	22,0	25,0	24,0	27,0
Перу	20,0	24,0	24,0	13,0	16,0
Венесуэла	21,0	78,0	65,0	43,0	24,0
Индонезия	17,0	9,1	9,3	13,0	7,8
Япония	25,0	20,0	66,0	90,0	73,0
Филиппины	27,0	14,0	12,0	10,0	7,0
Ю. Корея	18,0	9,2	17,0	46,0	51,0
Тайвань	15,0	9,6	22,0	54,0	63,0
Таиланд	16,0	8,9	11,0	22,0	16,0
Египет	10,0	5,4	5,7	8,9	12,0
Эфиопия	–	2,9	2,5	1,4	1,4
Гана	12,0	12,0	7,6	4,7	2,9
Кения	–	6,4	5,7	4,9	3,3
Марокко	–	17,0	9,9	11,0	8,5
Нигерия	–	5,7	6,7	5,3	4,5
ЮАР	27,0	24,0	23,0	16,0	20,0

Источники: Maddison A. Monitoring the World Economy: 1820–1992. P.: OECD, 1995; 2005 International Comparison Program. Tables of Final Results. February 2008 (http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/ICP_final-results.pdf).

этим странам на этапе становления системы планирования были присущи небольшая коррупция, честный суд, высокий уровень взаимного доверия экономических агентов? На этот вопрос данные дают отрицательный ответ. Собственно говоря, с современных позиций сращивание государственного аппарата и бизнеса само по себе означает «слабость институтов». Даже во Франции в 1946 г., когда были разработаны первые пятилетние планы, процветал черный рынок, страну потрясли коррупционные скандалы. Улучшение институтов было в большей мере следствием, нежели предпосылкой быстрого экономического роста³³.

В заключение этого раздела назовем важнейшие черты индикативного (интерактивного) планирования, обусловившие эффективность его использования странами «экономического чуда». Прежде всего это постоянно действующая «площадка» для взаимодействия коалиций: представителей государства, бизнеса и общества при участии экспертов. В число таких коалиций входят государственные органы, ассоциации бизнеса и потребителей, профсоюзы и другие объединения работников и т. д. Цель их взаимодействия — выявление интересов, их согласование и разработка стратегий развития. Индикативное планирование стимулирует создание ассоциаций, способствует выявлению информации о контрагентах, создает возможности для контроля деятельности чиновников, повышает их квалификацию и улучшает отбор, обеспечивает «прозрачность» планов, сокращает базу коррупции, содействует укреплению взаимного доверия. Следовательно, оно приближает нас к развитому гражданскому обществу. Индикативное планирование — промежуточный (переходный) институт; в развитой экономике его роль снижается.

Эволюция экономической политики и проблема своевременного переключения

В работе В. Полтеровича и В. Попова³⁴ показано, что целесообразно различать четыре стадии догоняющего развития: (1) начальной модернизации (индустриализации); (2) инициации экспортно ориентированного роста; (3) стимулирования ускоренного развития; (4) развитого рынка. Каждой стадии присущи свои инструменты стимулирования роста, причем при переходе от одной стадии к другой характер влияния той или иной политики на экономический рост может меняться. Например, избыточное накопление золотовалютных резервов может быть полезным для роста на второй стадии, но скорее всего окажется вредным — на первой.

Анализ позволил выявить направления этих изменений: от импортозамещения к экспортной ориентации, от управления тарифами к не-

³³ Корреляция между качеством институтов и уровнем благосостояния очень высока, в то время как между качеством институтов и темпами экономического роста — значительно слабее. Во всяком случае детерминированной связи здесь нет. Достаточно сопоставить Чили и Грецию. Согласно данным Transparency International, в 2007 г. по уровню коррупции Чили занимала 22-е место, сразу после Бельгии и США, а Греция — 56-е (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007). Между тем Чили все более отстает от развитых стран, а Греция опередила Португалию и догоняет Испанию и Италию (см. табл.).

³⁴ *Полтерович В.М., Попов В.В.* Эволюционная теория экономической политики.

селективной политике регулирования реального валютного курса, от заимствования к инновациям, от создания крупных фирм к поддержке малых и средних предприятий. Кроме того, был сделан вывод о том, что «на всех стадиях кооперация государства и частного сектора и поддержка общества являются неперенными предпосылками успешной стратегии... Развитию институтов, поддерживающих это сотрудничество, должно быть уделено особое внимание». Далее, эффективная стратегия должна быть гибкой и предусматривать своевременное изменение и целей стимулирования, и средств их достижения. Следует иметь в виду, что заимствование «самой передовой» экономической политики нередко подавляет рост. Таким образом, необходимо вовремя менять политику, избегая как неоправданной инерции, так и «забегания вперед».

Нередко утверждают, что страны «экономического чуда» начинали с гораздо более низкого уровня развития, нежели тот, на котором находится современная Россия, и поэтому их стратегии не могут служить для нас образцом. Этот аргумент несостоятелен. Описанные выше характерные черты модернизационной стратегии определяются не абсолютной, а относительной отсталостью страны. В этом случае модернизация должна осуществляться в условиях недостаточно развитых институтов путем широкомасштабных заимствований, охватывающих многие отрасли. Абсолютный уровень влияет на конкретное содержание заимствований, на выбор тех или иных конкретных инструментов политики — тарифных ставок, субсидий и т. п. Однако общие закономерности догоняющего развития проявляют себя независимо от абсолютных показателей. Не случайно исследователи находят аналогии между стратегиями стран «экономического чуда» и отстававшими, но гораздо более развитыми странами Европы.

Совершенствование институтов

Политика стимулирования быстрого роста при постепенном улучшении институтов может вести к успешной модернизации в силу того, что причинная связь между ростом и институтами — двусторонняя³⁵. Не только улучшение институтов способствует экономическому росту, но и быстрый рост облегчает совершенствование институтов. Один из возможных механизмов, порождающий второй эффект, — уменьшение относительной эффективности отклоняющегося поведения. Другой фактор — увеличение численности среднего класса, заинтересованного в улучшении институтов.

Рекомендации, выработанные теорией реформ, справедливы и для институциональных траекторий, предусматриваемых стратегиями модернизации. В сжатом виде важнейшие из этих рекомендаций содержатся в понятии перспективной траектории³⁶. Институциональная траектория называется перспективной, если она согласована с ресурсными, технологическими и институциональными ограничениями и предусматривает встроенные механизмы, стимулирующие заплани-

³⁵ Chong A., Calderon C. Causality and Feedback between Institutional Measures and Economic Growth // *Economics and Politics*. 2000. Vol. 12, No 1.

³⁶ См.: *Полтерович В. М.* Элементы теории реформ.

рованные изменения институтов и предотвращающие возникновение дисфункций и институциональных ловушек. В частности, перспективная траектория должна:

- учитывать возможности принятия политических решений о реформах и отказа от них;

- учитывать статическую и динамическую комплементарность институтов, предусматривая рациональную последовательность институциональных изменений;

- обеспечивать ослабление ресурсных, технологических и институциональных ограничений движения вдоль траектории;

- включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной активности;

- формировать институциональные ожидания, стимулирующие движение вдоль траектории;

- предусматривать по крайней мере частичную компенсацию потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством³⁷;

- сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста.

Многочисленные примеры показывают, что выполнение этих требований обеспечивает высокие шансы на успех реформы, а их нарушение, напротив, ведет к чрезмерно высоким издержкам, дисфункциям и институциональным ловушкам.

Опыт стран «экономического чуда»: резюме

Чтобы уменьшить риски, связанные с неопределенностью будущего, правительства стремятся выбирать политику, инвариантную по отношению к прогнозам, оставляя будущим руководителям и частному сектору возможность принятия конкретных решений. Отсюда расплывчатость формулировок, характерная для планов развитых стран, поиск «критических технологий», а также привлечение широкого круга экспертов и интерактивные методологии разработки стратегии.

В этом отношении догоняющие страны обладают важным преимуществом: им известны направления развития технологий и институтов, с большой вероятностью способствующие повышению благосостояния. Эта информация могла бы быть успешно использована рынком, если бы не необходимость внутри- и межсекторной координации. Первая обусловлена экстернальным эффектом освоения новых технологий, вторая — экстернальными эффектами, возникающими при планировании долгосрочных вложений поставщиками и потребителями. Сравнительная ясность целей и наличие указанных экстернальных эффектов определяют целесообразность разработки долгосрочных стратегий и их особенности. Недостаток же информации (все еще

³⁷ Важность этого тезиса подчеркивается в работе В. Тамбовцева, в которой также предлагается типология компенсаций (см.: Тамбовцев В. Программы развития: к методологии разработки).

весьма значительный) и взаимное недоверие частных агентов и государства могут быть, по крайней мере частично, преодолены за счет интерактивного характера разработки стратегий.

Суммируем основные выводы, полученные выше.

1. «Модернизация сверху» не удалась ни одной стране.

2. План «институциональной модернизации» тоже не удался ни одной отсталой стране. Все «экономические чудеса» в странах, где ВВП на душу населения составлял 20–30% от уровня США, начинались в условиях значительной теневой экономики, массовой коррупции, при неразвитых институтах. Институты улучшались уже в процессе экономического роста.

3. Страны, которые добились успеха, широко применяли индикативное планирование. В 1950–1970-е годы этот инструмент играл важную роль не только в Японии, Корее и на Тайване, но и во Франции, Португалии, Испании.

4. Для обеспечения быстрого роста необходимо проводить политику, адекватную стадии развития страны, и своевременно ее менять. Это, в частности, относится к политике тарифов, накопления золотовалютных резервов, создания крупных корпораций и поддержки малых фирм, заимствования западных технологий и разработки собственных инноваций.

5. Для проведения реформ страны «экономического чуда» выбрали перспективные институциональные траектории, используя стратегию промежуточных институтов и опираясь на институциональные инновации.

Упомянем также два фактора, не обсуждавшихся выше за недостатком места.

6. Важную роль в развитии стран Юго-Восточной Азии играла высокая норма сбережений.

7. Существенной предпосылкой быстрого роста является политическая стабильность. В странах «экономического чуда», стартовавших с низкого уровня благосостояния, она поддерживалась «доминантными» режимами, которые постепенно трансформировались в современные демократии.

Интерактивная модернизация: контуры стратегии

Чтобы добиться «экономического чуда» в России, необходимо создать институциональную систему для выработки стратегий экономического развития, совместимую с имеющимися культурными, политическими и институциональными ограничениями, — систему интерактивного управления ростом (СИУР). Ее функционирование должно опираться на такие коалиции интересов, которые в нынешней ситуации имеют шансы стать коалициями действия.

Политическое поле сейчас закрыто. Издержки на создание политических коалиций чрезвычайно велики. Гражданское общество, правозащитные организации менее ограничены в своих действиях, но недостаточно развиты. Зато в экономическом поле уже сформировались

коалиции: отраслевые ассоциации, объединения предпринимателей и потребителей, профсоюзы. В условиях нынешней России «коалиции для будущего» должны создаваться прежде всего именно на основе экономических интересов, поскольку в таких коалициях заинтересованы и бизнес, и общество, и — до некоторой степени — власти.

Важной предпосылкой создания СИУР являются сформированные недавно институты развития: Банк развития, Российская венчурная компания, Инвестиционный фонд РФ, особые экономические зоны, технопарки, национальные проекты. Но в деятельности всех этих институтов отсутствует взаимная координация. СИУР должна организовать их в единое целое, ориентируя на стимулирование и поддержание быстрого роста.

Возглавлять процесс могло бы специально созданное для этой цели Федеральное агентство по стратегическому планированию, подчиненное непосредственно главе правительства. Его деятельность должна опираться, с одной стороны, на региональные агентства по стратегическому планированию, а с другой — на систему комиссий, включающих представителей министерств, профсоюзов и других объединений работников, ассоциаций потребителей и отраслевых ассоциаций бизнеса. Должен быть разработан интерактивный процесс сбора и обработки информации и согласования решений, использующий современные средства анализа.

Необходимо выработать единые требования к проектам модернизации на уровне отрасли и региона и создать систему экспертных комиссий и «круглых столов» для отбора и согласования таких проектов. Нужно также восстановить или создать заново систему отраслевых исследовательских институтов и информационных центров для интенсивного заимствования зарубежных технологий. Этой же задаче должно быть, по крайней мере отчасти, подчинено регулирование прямых иностранных инвестиций и отечественных вложений за границей. Отметим, что масштабные закупки технологий и техники за рубежом увеличат спрос на валюту и тем самым будут способствовать замедлению скорости накопления золотовалютных резервов, а значит, и снижению инфляции.

В заключение перечислим важнейшие задачи стратегического интерактивного планирования:

- решение проблем межсекторной, межвременной и межрегиональной координации при решении задачи масштабного перевооружения отраслей;
- координация заимствования новых технологий;
- координация деятельности институтов развития;
- учет структурных потребностей в рабочей силе, политика в сфере образования;
- укрепление гражданского общества: вовлечение общественных организаций в процесс формирования стратегий;
- совершенствование институтов: завоевание доверия в открытом процессе формирования стратегий; повышение ответственности государства; упорядочение процессов лоббирования, ограничение коррупции;

— согласование макроэкономической политики с задачами ускорения роста. Разумеется, в процессе интерактивной модернизации важную роль должны играть представители культуры, образования и науки³⁸.

По мере решения задачи масштабного заимствования технологий эффективность стратегического планирования неизбежно уменьшается: в инновационной экономике возрастает роль свободного поиска и соответственно рынка. Через 15–20 лет оно постепенно трансформируется в систему координации инновационной деятельности и социальной политики.

Почему не Форсайт?

Форсайт — набор интерактивных методов, предназначенных для оценки долгосрочных тенденций мирового экономического и социального развития и выявления приоритетных направлений отечественной инновационной активности. Одна из важнейших целей Форсайта — достижение консенсуса «между основными „игроками“ по важнейшим стратегическим направлениям развития путем организации их постоянного диалога (в рамках панелей экспертов, рабочих групп, семинаров, конференций и т. п.)»³⁹. Форсайт должен помочь стране найти свое место на мировом рынке инноваций, отсюда акцент на конкурентоспособности. Это задача развитой страны, уже или, по крайней мере, почти освоившей самые передовые технологии.

Для заметно отставшей экономики одного только согласия относительно общих целей и путей их достижения будет мало. Здесь требуется более тесная координация — на уровне разработки проектов капиталовложений — при более низком уровне взаимного доверия. Агентами взаимодействия должны являться не только эксперты, но и представители тех, кто мог бы осуществлять или поддерживать капиталовложения. При плохом инвестиционном климате и несовершенном рынке роль государства должна быть более значительной. И самое главное: для технологически отсталой страны недостаточно пытаться использовать «точечные» конкурентные преимущества (тем более что их почти нет⁴⁰); необходимо искать пути переоснащения каждой отрасли в рамках единого стратегического плана.

Заключительные замечания

Специфика догоняющего развития состоит в том, что стране требуется масштабная модернизация практически всех отраслей промышленности и секторов народного хозяйства. В связи с этим возникают задачи координации инвестиций в разные отрасли. С такими задачами

³⁸ О стратегических задачах социальной политики см.: К программе социально-экономического развития России 2008–2016. Гл. 2.

³⁹ Соколов А. В. Форсайт: взгляд в будущее // Форсайт. 2007. № 1. С. 9.

⁴⁰ В 1997–1998 гг. более 1000 российских экспертов были привлечены для оценки перспектив развития критических технологий (в рамках одной из методик Форсайта). Было обнаружено, что из 70 критических технологий Россия сохраняла лидирующие позиции лишь по двум, имеющим весьма узкую сферу применения (Соколов А. В. Указ. соч. С. 13).

рынок если и справляется, то крайне медленно. Именно эта проблема должна стоять в центре стратегии догоняющего развития.

В настоящее время институциональные реформы в России не удаются, страна находится в сети институциональных ловушек. Но между институтами и ростом существует взаимосвязь. Поэтому есть шанс на то, что, поддерживая в течение определенного времени быстрый рост за счет промежуточной (переходной) системы институтов, мы сумеем улучшить качество управления, уменьшить масштабы теневого сектора и коррупции, укрепить законность, снизить административные барьеры и постепенно сделать рост самоподдерживающимся.

Приведенные тезисы влекут за собой ряд других.

Во-первых, для решения задачи догоняющего развития методология использования конкурентных преимуществ (характерная для Форсайта) малопригодна. Надо действовать широким фронтом, обращая особое внимание на «расширку узких мест».

Во-вторых, на начальных этапах не стоит делать ставку на «технологические прорывы»: для этого у нас нет ни средств, ни соответствующей инфраструктуры; следует эффективно заимствовать западные технологии, и притом не обязательно сразу самые передовые.

В-третьих, в процесс технологического заимствования встроены сильные экстерналильные эффекты, утилизация которых дает возможность сделать его существенно более эффективным и быстрым. Для использования экстерналий необходимы специальные институты заимствования и активное участие государства.

В-четвертых, масштабное переоснащение производства, осуществление межотраслевых проектов требуют не только интенсивного взаимодействия государственных органов с отраслевыми ассоциациями бизнеса, но и непосредственного взаимодействия самих ассоциаций. Значит, здесь недостаточно «точечного» государственно-частного партнерства; речь должна идти о системе, позволяющей вовлечь в процесс выработки стратегии представителей практически всех отраслей и страт общества. Экономическая заинтересованность агентов позволяет надеяться на их активное участие в этом процессе.

В-пятых, масштабное заимствование технологий будет способствовать макроэкономической стабилизации: оно увеличит спрос на иностранную валюту, снизив одновременно и скорость укрепления рубля, и темпы наращивания денежной массы.

Наконец, в-шестых, необходимо вовлекать экономические коалиции в деятельность по улучшению институтов.

В случае успеха через 15–20 лет СИУР постепенно перестанет играть решающую роль. По мере выхода на первый план инновационного процесса все меньше пространства останется для масштабных планов модернизации. Деятельность в рамках коалиций экономических интересов улучшит массовую политическую культуру. Возрастет и будет все больше удовлетворяться потребность в законности, а затем и в демократии. Укрепление законности, в свою очередь, создаст реальные возможности для демократизации без крупных издержек и высокого риска возврата к авторитарной системе. Вероятность неудачи на этом пути значительна, но ни опыт, ни теория не указывают более надежной альтернативы.