

Судьба экономических программ и реформ в России

*(Круглый стол в рамках XVIII Апрельской
международной научной конференции НИУ ВШЭ)*

Круглый стол проведен 12 апреля 2017 г. в рамках XVIII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества НИУ ВШЭ (Москва, 11–14 апреля 2017 г.) совместно с Ассоциацией независимых центров экономического анализа (АНЦЭА). В выступлениях участников круглого стола рассматриваются принципиальные вопросы, связанные с разработкой и осуществлением экономических программ и реформ в России. Участники пытаются понять причины слабой реализации программных документов, выявить их сильные стороны и недостатки, а также сформулировать позитивную повестку.

Ключевые слова: программа, стратегия, реформа, экономический рост.
JEL: E02, O40, O43, P21.

Е. Г. Ясин (*д. э. н., научный руководитель НИУ ВШЭ*). Дорогие коллеги! Я являюсь модератором круглого стола на очень интересную тему: «Судьба экономических программ и реформ в России». У нас сильный состав выступающих. Я не намерен заранее высказываться по теме, но отмечу, что взгляды на судьбу наших реформ разные. Скажу только одно: лично я придерживаюсь мнения, что, по крайней мере в части перехода к рыночной экономике, реформы удались. Мы уже забыли, что такое дефицит, а предпринимательское сословие не только сформировано, но и играет сегодня в обществе значительную роль. Теперь передаю слово выступающим.

Участники дискуссии: *Полтерович Виктор Меерович*, акад. РАН, завлабораторией ЦЭМИ РАН, замдиректора Московской школы экономики МГУ имени М. В. Ломоносова (Москва); *Дмитриев Михаил Эгонович*, д. э. н., главный научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук РАНХиГС; президент партнерства «Новый экономический рост» (Москва); *Яковлев Андрей Александрович*, к. э. н., директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, президент Ассоциации независимых центров экономического анализа – АНЦЭА (Москва); *Гурвич Евсей Томович*, к. ф.-м. н., руководитель Экономической экспертной группы, руководитель Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института (Москва); *Аузан Александр Александрович*, д. э. н., декан экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, научный руководитель Института национальных проектов (Москва).

Вопросы для обсуждения:

- какие экономические программы и реформы в России в XXI в. оказались наиболее успешными, где наименее значимые результаты;
- чем определялась степень успеха разных программ и реформ;
- какие реформы и/или изменения в экономической политике наиболее важны в настоящее время;
- что нужно сделать, чтобы провести в жизнь необходимые изменения?

В. Полтерович. Мое выступление озаглавлено: «Реформы в России: мифологемы вместо проектов». Подавляющее большинство реформ, проводимых в нашей стране, терпят неудачу: они не достигают целей, поставленных реформаторами, либо достигают их с избыточными издержками. Почему? Это тема для самостоятельного доклада (см., в частности: Полтерович, 2014; 2016), но короткий ответ состоит из двух пунктов.

Первая важная причина неудач в том, что во многих случаях реформаторы не заинтересованы в результативности реформ, используют их как инструмент извлечения ренты в процессах административной или политической борьбы. Реформы, объявленные цели которых не соответствуют истинным, я называю фальшивыми. Очевидный пример такой ситуации — залоговые аукционы 1995 г.

Более сложный вопрос: почему была введена плоская шкала НДФЛ в 2001 г.? Официально объявленная цель состояла в увеличении собираемости налога за счет легализации доходов. Не вполне ясно, была ли она достигнута. В работе: Gorodnichenko et al., 2009, показано, что хотя реформа сократила разрыв между декларируемыми доходами и потреблением, она слабо сказалась на благосостоянии населения. Зато положение имущих классов стало гораздо более комфортным. Теперь мы в ловушке: даже если переход к прогрессивному налогообложению будет рекомендован экспертами, осуществить его крайне трудно, поскольку при этом понесут потери прежде всего те, от кого он зависит.

Еще один пример — монетизация льгот 2005 г. Заведомо невыполнимая нагрузка была перенесена на регионы, что, похоже, было заложено в самой идее реформы. Вряд ли реформаторы не понимали, что объявленное преобразование в полной мере осуществить невозможно.

Некоторые пункты плана приватизации 2011 г. и последовавшая затем полемика, касавшаяся продажи акций «Роснефти» и Сбербанка, заставляют предположить, что в определенной степени этот план стал результатом борьбы между высшими администраторами. Чтобы предотвратить необоснованную продажу акций Сбербанка, потребовалось вмешательство главы Банка России.

Думаю, реформы управления наукой, образованием и культурой, которые проводятся в настоящее время, во многом вызваны желанием усилить контроль над творческой интеллигенцией. Трудно объяснить эти реформы соображениями эффективности.

Вторая важная причина неудач при проведении реформ в том, что эксперты и политики часто ориентируются на мифологемы, а потому считают проектирование реформ необязательным. Сегодня

в России наиболее важной и опасной мифологемой выступает следующий тезис: «Основная задача реформ — улучшить „институты“». Я ставлю слово «институты» в кавычки, потому что в этом контексте их понимают в узком смысле: имеются в виду уменьшение коррупции и доли теневого сектора, снижение административных барьеров, увеличение прозрачности бизнеса, укрепление прав собственности и т. п. Конечно, все это очень важные задачи, но успешность их решения зависит от массовой культуры, неформальных норм, очень инерционных и плохо поддающихся регулированию. Сторонники этого тезиса полагают, что пока «институты» остаются «плохими», бессмысленно заниматься стимулированием роста. При такой постановке реформа обречена на неудачу. Не случайно страны, которые успешно решили проблемы догоняющего развития, опирались на другие институты. Ниже я остановлюсь на этом подробнее.

Распространенная мифологема: «Роль государства в экономике следует снижать». На самом деле надо повышать эффективность государственного управления, одна из задач которого состоит в уменьшении роли государства по одним направлениям и, возможно, ее увеличении по другим. Здесь важно с самого начала рассматривать альтернативы, а не постулировать снижение роли государства как аксиому.

Другая мифологема: «Приватизация повышает эффективность производства». Сейчас большинство экспертов против столь категоричного тезиса, но многие политики его все еще защищают. Есть огромный массив литературы — и теоретической, и эмпирической, — показывающей, что приватизация может как повышать, так и снижать эффективность, все зависит от конкретных обстоятельств. Между тем очевидно, что нужно повышать эффективность управления государственной собственностью и, в частности, рассматривать вопросы приватизации или (частичной) национализации крупных предприятий самостоятельно, как отдельную проблему.

Еще одна мифологема: «Для ускорения роста надо снижать инфляцию». Это противоречит и многочисленным статистическим данным, и теории, потому что снижение инфляции связано с издержками и отнюдь не обязательно стимулирует экономическое развитие. Большинство исследователей сейчас приходят к выводу, что в развивающейся стране с однозначной инфляцией специальные усилия по ее снижению могут тормозить рост.

Нужно расстаться с мифологемами и ввести в практику управления тщательное проектирование реформ. Что я понимаю под проектированием в данном контексте? Хорошо организованные проекты институциональных преобразований должны предусматривать ряд стандартных разделов. Во-первых, следует ясно сформулировать цели реформы, чего часто не делают. Во-вторых, необходимо проанализировать эволюцию соответствующих институтов в развитых странах. Если речь идет о реформах системы образования, пенсионной системы и т. п., то нельзя ограничиваться анализом их нынешнего состояния на Западе, нужно понимать, как они эволюционировали, как «работали», скажем, 30 лет назад. Нередко мы не можем «перепрыгнуть» через стадии институционального развития и вынуждены их в той или иной

мере повторять. Еще один раздел проекта должен быть посвящен рассмотрению аналогичных реформ в развивающихся странах.

Далее, на основе проведенного анализа необходимо разбить реформу на этапы и представить ее в виде последовательности промежуточных институтов. Промежуточные институты должны приближать нас к достижению намеченных целей в рамках существующих ограничений (культурных, технологических, институциональных и др.) и при этом способствовать их постепенному ослаблению, создавая возможность перехода к следующему этапу.

В проекте надо обосновать выбор технологии осуществления реформы, включая создание необходимых вспомогательных институтов. Должна быть разработана методика анализа результатов институциональных изменений — аналогично оценке регулирующего воздействия.

Чтобы реформа как последовательность промежуточных институтов имела шансы на успех, была «перспективной», она должна удовлетворять ряду требований (подробнее см.: Полтерович, 2007). В частности, реформа должна сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста и принимать во внимание особенности гражданской культуры и уровень развития человеческого капитала. Если население характеризуется патерналистскими ожиданиями, то бессмысленно планировать немедленный переход к эффективной рыночной экономике, важнейшей предпосылкой которой выступает индивидуалистская культура. Перспективная траектория должна учитывать возможности принятия политических решений, необходимых для ее реализации, и включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной активности (этим очень часто пренебрегают). Важно сформировать институциональные ожидания, стимулирующие движение по избранной траектории. Если реформа направлена против интересов тех, кого она затрагивает, то практически наверняка ее цели не будут достигнуты, поскольку люди будут стараться избегать неблагоприятных последствий. В ряде случаев в проекте реформы полезно предусмотреть проведение тщательно спланированных институциональных экспериментов.

Пример, на мой взгляд, неудачной реформы, связанной с колоссальными затратами, — внедрение единого государственного экзамена. Этот пример представляет особый интерес, поскольку реформа, казалось бы, не носила шокового характера и даже предусматривала эксперименты. Но, к сожалению, их результаты оценивали те, кто проектировал саму реформу. Видимо, поэтому полученные оценки не позволили существенно скорректировать первоначальные планы. Был проигнорирован богатый зарубежный опыт внедрения аналогичных механизмов. В частности, нужно было проанализировать, почему провалились первые попытки внедрить аналог ЕГЭ во Франции, почему SAT (Scholastic Aptitude Test), другой аналог ЕГЭ, до сих пор вызывает протесты в США.

Опросы, проведенные Левада-центром в 2002–2010 гг., продемонстрировали негативные изменения в отношении граждан к замене вступительных экзаменов в вузы на ЕГЭ. В 2002 г. 50% респондентов относились к этой реформе «целиком положительно» либо «скорее по-

ложительно», к 2010 г. их число уменьшилось до 34%. А число респондентов, относившихся к реформе «скорее отрицательно» или «резко отрицательно», увеличилось за тот же период с 21 до 43% (Черепова, 2010). Реформаторам не удалось решить одну из важнейших задач эксперимента — убедить граждан в целесообразности проведенной реформы, создать позитивные институциональные ожидания.

С чего надо было начинать? Здесь было бы целесообразно использовать один из общих методов институционального проектирования, состоящий в формировании «смеси» старого и нового институтов в той или иной пропорции. В данном случае это означает прием студентов в зависимости от взвешенной оценки результатов студенческих экзаменов для соответствующего университета и результатов ЕГЭ. При этом вес ЕГЭ должен быть сначала незначительным, чтобы опробовать новую систему, обнаружить ее недостатки и отладить. В дальнейшем каждый университет мог бы выбирать подходящий ему весовой коэффициент при ЕГЭ. Например, МГУ, скорее всего, взвешивал бы ЕГЭ с маленьким весом, как и другие сильные университеты. Таким образом, подбирая веса, можно было сделать переход плавным и не столь затратным.

Другой пример неудачи — внедрение накопительной пенсионной системы. Опять был проигнорирован опыт реформ, проводившихся с 1980-х годов, когда за короткое время более 30 стран, поощряемых Всемирным банком, ввели накопительные системы, одновременно снизив объемы распределительной части пенсии. Сначала казалось, что все идет успешно, но потом наступило разочарование. В ряде стран доля участников пенсионных программ сократилась, средств на выполнение государственных пенсионных обязательств не хватало и пришлось в той или иной мере возвращаться к распределительной системе. В бедных странах значительная часть населения не имеет возможности сберегать, и для нее уменьшение страховой пенсии служит дополнительным стимулом оставаться «в тени».

Успешные реформы были и в России. Так, «дедовщина» в армии практически исчезла в результате перехода на один год службы и введения контрактной системы. За последние годы существенно снизилась коррупция на дорогах вследствие установки камер дорожного наблюдения и одновременного — это очень важно — увеличения зарплаты полицейских почти в два раза; таким образом, была обеспечена компенсация тем, кто потенциально проигрывал от реформы.

За последние пять лет изменился характер взаимодействия между пешеходами и водителями, которые стали уступать дорогу пешеходам. Иногда говорят, что это результат введения соответствующего штрафа. По моим наблюдениям, ситуация стала меняться примерно на два года раньше. Изменения в культуре взаимодействия произошли, по крайней мере отчасти, вследствие увеличения числа поездок за границу.

Заслуживают тщательного анализа результаты отмены выборов губернаторов в 2005–2011 гг. с последующим их возвратом. Это нетривиальная стратегия. В определенном смысле (с многочисленными оговорками) ее можно считать успешной. Еще одно институциональное нововведение — создание общественных советов при правительствен-

ных органах — кажется мне важным, хотя деятельность этих советов не всегда заметна широкой публике.

Переход к таргетированию инфляции при падении цен на нефть — очень дискуссионный вопрос, но ясно, что в тот момент было необходимо менять политику накопления резервов. Другое дело, что во главу угла нужно ставить задачу стимулирования роста.

Вернемся к обсуждению наиболее распространенной в сегодняшней России мифологеме, согласно которой основная задача реформ состоит в улучшении «институтов» — в снижении коррупции и административных барьеров, укреплении права собственности и т. п. Как я уже отмечал, решение этой задачи упирается в существующие культурные и институциональные ограничения. В то же время, как показывает опыт других стран, улучшение «институтов» не является ни необходимым, ни достаточным условием инициации быстрого роста.

Сегодня в научной литературе по проблемам экономического развития уже прошла «институциональная мода», которая доминировала ранее. Идет полемика о характере связи институтов и экономического роста (установлено, что эта связь носит двусторонний характер), о степени их взаимовлияния, о роли странового контекста. На первый план вышли проблемы промышленной политики, выявления приоритетов, вопросы, связанные с национальной инновационной системой, и т. п. Д. Норт с соавторами пишут: «Исследователи осознали, что институциональная программа для развивающихся стран — это не то же самое, что идущее по нарастающей и линейное усвоение институтов в развитых странах», так как «институциональные нужды в этих регионах качественно отличаются от нужд развитых стран» (Норт и др., 2012. С. 6).

Многочисленные примеры показывают, что «качество институтов» не определяет темпы экономического роста. Скажем, по среднему показателю верховенства права (rule of law) за 2000–2012 гг. Белоруссия отстает от Украины, которая уступает Венгрии, а Чили опережает все указанные страны. Но за это время соотношение подушевого ВВП Белоруссии и Украины увеличилось на 75%, Белоруссии и Венгрии — на 55, а Белоруссии и Чили — на 33%. В 1994 г. белорус был на 4% богаче украинца, а в 2012 г. — практически вдвое.

Еще один наглядный пример дает сопоставление развития Грузии и Армении после распада СССР. Казалось бы, М. Саакашвили добился огромных успехов в улучшении институтов. Армения существенно отставала от Грузии по показателям их качества, но опережала Грузию по темпам роста. Соотношение объема ВВП в 2015 и 1991 гг. в постоянных ценах в Грузии одно из самых низких среди бывших советских республик, ниже только Украина и Молдова.

Быстрый экономический рост — важный фактор совершенствования институтов. Это можно проследить на данных многих стран, в том числе российских. С 2000 по 2008 г. институциональные показатели России заметно улучшились. Это касается и показателя условий ведения бизнеса (Doing Business), и индекса коррупции, и рейтинга мировой конкурентоспособности.

При проектировании реформ надо различать два типа институтов. Институты, о повышении качества которых постоянно говорят,

обеспечивающие свободу конкуренции, низкие барьеры входа на рынок, защиту прав собственности, низкий уровень коррупции и т. п., я называю институтами конкурентного рынка (ИКР), отличая их от институтов догоняющего развития (ИДР). К последним я отношу механизмы, которые способны обеспечить быстрый экономический рост при несовершенных ИКР. Основания для такого деления можно выявить при изучении истории стран «экономического чуда».

Страны «экономического чуда» — это государства, которым на определенном этапе своего развития удалось сделать рывок и из относительно отсталых стать передовыми за 15–30 лет. Это не только страны Юго-Восточной Азии — «азиатские тигры», но и послевоенные Германия и Франция, Испания в 1959–1974 гг., Португалия в 1960–1973 гг., Ирландия в 1990-е годы. Почти все они в период быстрого роста использовали индикативное планирование. За составление планов и проведение реформ отвечало генеральное агентство развития, которое стояло над министерствами, подчиняясь непосредственно главе правительства. Такое агентство необходимо в том числе и для согласования интересов разных министерств — иначе трудно избежать постоянных конфликтов между министерством финансов, министерством экономики и центральным банком. Национальная инновационная система была нацелена в первую очередь на заимствование более эффективных технологий, переход к инновационному развитию осуществлялся постепенно. Система управления в этих странах основывалась на принципах корпоративизма. Главный из них — вовлечение в процесс принятия решений представителей бизнеса, профсоюзов и общественных организаций, чтобы обеспечить высокий уровень взаимного доверия. Характерные черты экономической политики стран «экономического чуда» — поддержание низкого неравенства и заниженный валютный курс, способствовавший экспортоориентированному росту.

Институты догоняющего развития, иницилируя быстрое расширение производства, ускоряют эволюцию гражданской культуры, создавая условия для совершенствования институтов конкурентного рынка и выхода из ловушки стагнации.

Что нужно сделать, чтобы реформы были успешными? Понятно, что никакой 100-процентной гарантии здесь быть не может. Но мы, представители научного и экспертного сообщества, при разработке реформ должны опираться на экономическую теорию в широком смысле слова. Речь идет не только об абстрактной модельной теории, но и об эконометрических исследованиях, о тщательном изучении опыта разных стран. В совокупности это поможет понять, какие реформы могут быть успешными, а какие — нет. Мне кажется, нужно принять закон о проектировании реформ. Проектировщик моста знает, что если в проекте нет определенных разделов, никто не будет его рассматривать. Аналогичное требование должно быть предъявлено и к проектам реформ. Если у автора нет четкого анализа того, что происходило в других странах, если он не продумал конструкцию промежуточных институтов, если он опирается лишь на собственное мнение и общие рассуждения, то такие предложения не следует рассматривать с самого начала.

Необходимо создавать сектор институциональных исследований и разработок, то есть совокупность организаций, которые профессионально занимаются проблемами реформирования различных институциональных подсистем. В АНЦЭА есть такие отдельные организации, но этот сектор нужно расширять, чтобы у нас в каждом случае разрабатывались альтернативные программы реформ. Важны открытые экспертные и общественные обсуждения альтернативных проектов.

В России авторы предложений по проведению реформ нередко неизвестны широкой публике. Соответствующая записка «гуляет» по кабинетам, где администраторы вычеркивают одни пункты и вставляют другие. В результате автор перестает узнавать свой текст. Необходимы открытые слушания, персональное авторство и участие разработчиков в подготовке заключительных версий закона.

М. Дмитриев. Мой доклад в некотором смысле не пересекается с тем, о чем говорил Виктор Меерович, но скорее дополняет его взгляды на развитие реформ и их реализацию в совершенно другой плоскости.

В конце 2016 г. в рамках стартовых работ Центра стратегических разработок (ЦСР) по подготовке новой стратегии развития мы провели эмпирическое исследование в РАНХиГС, проанализировав результаты реализации стратегических документов верхнего уровня, которые в России были приняты с 2000 по 2012 г. Речь шла о двух стратегиях — «Стратегии-2010» (программа Грефа), которая была сделана в старом ЦСР при Г. Грефе, и «Стратегии-2020», которой занимались прежде всего НИУ ВШЭ и РАНХиГС, и о двух проектных форматах, в рамках которых выбирают приоритеты и выстраивают их реализацию в проектной форме: приоритетные национальные проекты и «майские (2012 г.) указы» президента РФ. По стратегиям мы провели стандартизованный анализ, который позволил оценить уровень реализации каждого конкретного мероприятия в баллах. Мы опросили много экспертов, специализирующихся на разных аспектах планирования этих реформ и участвовавших в разработке стратегии. Фактически это позволяет получить агрегированные количественные оценки степени выполнения стратегии.

По проектным форматам — приоритетным национальным проектам и «майским указам» — такого анализа мы не делали, но провели большое количество экспертных интервью. Нас интересовали в данном случае не столько институциональные барьеры на пути реализации реформ или политические сложности, с которыми приходится сталкиваться при осуществлении изменений, сколько управленческие и административные проблемы, которые могут блокировать реализацию той или иной политики.

Уровень реализации обеих стратегий примерно одинаковый: «Стратегия-2010» — 36%, «Стратегия-2020» — 29,5%. Многие эксперты во время интервью говорили, что «Стратегия-2020» не была принята в качестве официального документа и поэтому она плохо исполнялась. Программа Грефа была наполовину принята правительством, но формально полностью также не была одобрена, тем не менее она трансформировалась в планы поручений по реализации. В итоге различие между

принятой и непринятой стратегиями по уровню реализации составило всего 6,5 п. п. Таким образом, главная проблема не в том, принята стратегия или нет. Причины низкого уровня реализации стратегии, за исключением институциональных аспектов, о которых отчасти говорил Виктор Меерович, связаны с другими управленческими проблемами.

Совсем иная картина в области приоритетных национальных проектов и «майских указов». По первым (это проекты 2005 г. — жилье, сельское хозяйство, образование и здравоохранение) уровень реализации оказался очень высоким. Конечно, далеко не все намеченное было выполнено, но они реализовывались в проектной, более того, в мобилизационном формате в силу жесткого контроля сверху и стали высоким административным приоритетом во всех задействованных подразделениях, нередко вытесняя другие виды деятельности. Но главная причина хорошей реализации приоритетных национальных проектов в том, что в них предусматривалось немного институциональных изменений. В здравоохранении, образовании и сельском хозяйстве предполагалось в основном выделять субсидии и капиталовложения на создание основных фондов, что гораздо привычнее для российской бюрократии, в чем и заключался секрет такого большого успеха приоритетных национальных проектов. Но в случае жилья дело не ограничилось раздачей денег. Благодаря этому проекту темпы ввода жилья в России резко выросли, объем ввода удвоился за 10 лет и впервые, что поразительно, в кризис 2015 г. достиг рекордных показателей. Данный проект позволил осуществить серьезные институциональные преобразования в плане формирования эффективно работающего рынка ипотечного кредитования, объем которого вырос в 30 раз. В рамках этого приоритетного национального проекта управление институциональными изменениями осуществлялось на очень высоком уровне — главы Администрации Президента РФ Д. А. Медведева и помощника президента И. И. Шувалова. Специалисты, которые готовили материалы и осуществляли эти изменения, говорили, что именно благодаря такому жесткому контролю удалось сформировать профессиональный пакет нормативных и организационных изменений и последовательно его реализовать.

Говоря о «майских указах», тоже можно привести немало историй успеха, в том числе касающихся институциональных изменений. Прежде всего отметим продвижение России в рейтингах *Doing Business*. Часто высказывают мнение, что это была чисто формальная работа, нацеленная на параметры, по которым измеряются рейтинги в *Doing Business*. На самом деле это не так. Россия оказалась единственной крупной страной, которая смогла продвинуться так далеко в этих рейтингах: мы были на 120-м месте в 2012 г., а сейчас достигли 40-го места, на десять позиций обогнав Италию. При этом измерялись и другие индексы, также связанные с улучшением институтов. В частности, применительно к институциональному компоненту Рейтинга глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума никаких попыток управлять показателями и результатами не было, но продвижение есть, может быть, не такое впечатляющее, как в *Doing Business*. Это подтверждает то, о чем говорил Виктор Меерович: в стране дейст-

вительно происходят реальные институциональные улучшения, отчасти спонтанно, отчасти под влиянием мер экономической политики.

Но типичная проблема «майских указов» состояла в том, что целеполагание при их отборе было гораздо менее систематизированным, чем при формулировании и отборе приоритетных национальных проектов, когда полгода шел консультативный процесс, прежде чем были отобраны реальные приоритеты. С ними можно соглашаться или нет, но это была кропотливая и вдумчивая работа. В отношении «майских указов» ни один опрошенный эксперт не смог сказать, кто реально эти приоритеты формулировал. Это осталось загадкой. Судя по всему, эти приоритеты определялись буквально в течение двух недель после президентских выборов, непосредственно перед тем, как указы были написаны, и делалось это в очень закрытом формате. В итоге некоторые цели «майских указов» оказались дезориентирующими или некорректными (например, создание 25 млн высокопроизводительных рабочих мест) или сильно искажающими с точки зрения развития секторов (например, повышение зарплаты в бюджетной сфере безотносительно к институциональным изменениям, росту эффективности и другим необходимым мерам).

Но главное — сами проектные механизмы позволяли добиться гораздо большего уровня достижения заявленных результатов с поправкой на качество целеполагания, чем стратегии широкого формата. Когда мы попытались выяснить, почему для таких стратегий характерен плохой уровень реализуемости, выяснились дополнительные подробности. Прежде всего оказалось, что в «Стратегии-2020» было полностью реализовано всего 7% мер, в основном технических и второстепенных. Число реализованных крупных мер, которые могли оказать серьезное влияние на развитие страны, было гораздо меньше. Здесь и возникает проблема, которая дает возможность лучше понять, почему эти стратегии так плохо работают.

В приоритетных проектах фокус заведомо сужается на очень важных направлениях, число которых соответствует «пропускной способности» верхнего звена госуправления. Это позволяет работать в мобилизационном формате с большим вниманием верхнего уровня руководства ко всем проблемам и препятствиям, которые возникают в ходе реализации проектов. Применительно к стратегиям это не так. Стратегия, как пылесос, вбирает любые темы, за которыми стоят лоббисты либо среди экспертов, либо среди ведомств. Например, в «Стратегии-2020» сравнительно мало места было уделено проблемам следующего этапа развития жилищной политики, но зато полторы страницы (это очень много для документа такого типа) посвящено обеспечению жильем бомжей.

Что в результате происходит со стратегией на стадии реализации? Составляется большой набор мероприятий, где все меры — важные и неважные — попадают в общий список со сроками и исполнителями и никакие приоритеты не определены. Количество мер таково, что контролировать и реально содействовать их реализации с самого верхнего уровня невозможно. Чиновники сталкиваются с тем, что перед ними огромное количество мер, которые очень трудно выполнить, потому что на это не выделяют ни ресурсы, ни время сотрудников

ведомств. Чтобы хоть как-то подготовить отчеты об исполнении, они делают то, что проще всего, то есть идут по пути наименьшего сопротивления: реализуют технические и второстепенные меры. Доля реализации очень важных мер особенно низкая: например, по разделу о новой модели экономического роста практически не было реализовано ни одной меры. Последствия для экономического роста очевидны.

Вывод, к которому мы пришли, состоит в том, что стратегию фронтального типа как документ нельзя совмещать с механизмом реализации. Если на ее основе составлять списки мероприятий и пытаться их выполнять, то мы получим низкоприоритетный набор мер, который невозможно представить наверх для поддержки и принятия решений, потому что административные каналы верхнего уровня с этим не справляются. В результате мы имеем повышенный уровень реализации сравнительно простых технических мер и низкий уровень реализации действительно сложных и значимых мероприятий.

Мы предлагаем другую роль стратегии в рамках трехуровневой системы планирования. Стратегия должна быть способом формулирования и взаимоувязывания наиболее значимых целей. Меры в стратегии могут служить иллюстрацией практической осмысленности предлагаемых направлений действий, но не положениями прямого действия. Сам процесс реализации должен быть отражен в документах второго порядка, которые вытекают из стратегии и должны опираться на работающий в России мобилизационный формат. Это проекты высокого уровня приоритетности, в некотором смысле аналоги «майских указов» и приоритетных национальных проектов, но с усиленной и модернизированной проектной составляющей. Именно эти отдельные проекты должны быть документами прямого действия. Из стратегии берутся приоритетные направления, число которых должно соответствовать «пропускной способности» административных каналов самого верхнего уровня, чтобы можно было содействовать их реализации сверху. В итоге реализуется только то, что попадает в эти проекты.

Что делать с остальными мерами стратегии? Есть много мер, которые можно реализовать на ведомственном уровне. Так, с макроэкономической и бюджетной политикой в России, по сравнению с другими направлениями экономической политики, все обстоит очень хорошо. Тогда зачем соответствующие положения записывать в документы верхнего уровня и контролировать с позиции президента дальнейшее совершенствование этой политики, если эти меры прекрасно реализуют сами ведомства — Банк России и Минфин? Здесь достаточно использовать ведомственные стратегии, которые не обязательно контролировать с самого верхнего административного уровня и занимать этой работой ограниченные по мощности верхние каналы управления.

На мой взгляд, главный вывод из нашей работы состоит в том, что опыт последних 15 лет свидетельствует о возможностях гораздо эффективнее управлять изменениями и заметно повысить результативность данного процесса. Эти возможности заложены в существующей административной культуре, не требуют ее революционных изменений и во многом опираются на культурные нормы российской бюрократии, которые сложились еще в советскую эпоху, во времена космических

проектов и оборонных программ, где эти механизмы хорошо работали. Их надо просто модернизировать с учетом практики корпоративного управления и не перегружать задачами второго порядка, которые надо реализовывать в других моделях.

А. Яковлев. Сначала — о наиболее успешных реформах и предпосылках их успешности. Виктор Меерович критически высказался о налоговой реформе в плане ее общих эффектов для общественного благосостояния. Но с точки зрения бизнеса это была очень эффективная реформа, которая существенно снизила нагрузку на него. Это в первую очередь регрессивные ставки по единому социальному налогу и общее упрощение корпоративных налогов, что привело к существенной легализации бизнеса и стало фактором роста инвестиций.

Другой пример из начала 2000-х годов — реформа корпоративного законодательства. Во второй половине 1990-х годов получило распространение манипулирование нормами законов «Об акционерных обществах» и «О банкротстве», когда «буква» этих законов вопреки их «духу» в массовом порядке использовалась для нарушения прав миноритарных акционеров и захвата платежеспособных предприятий (Симачев, 2003; Яковлев, 2003). В результате изменения макроусловий (девальвация рубля и исчезновение рынка ГКО, который до августа 1998 г., как насос, выкачивал деньги из реального сектора) стало выгодным производство на приватизированных предприятиях, появились стимулы к инвестициям. Но для реализации этих стимулов нужно было устранить «дырки» в корпоративном законодательстве. Это было сделано на базе консенсуса между ключевыми игроками на стороне бизнеса и представителями государства по логике: «Мы все этим пользовались, но теперь мы прекращаем это делать».

Удалось договориться в том числе о «переходном периоде», когда в течение девяти месяцев после принятия поправок в закон об АО продолжала действовать одна из статей старого закона, позволявшая легально исключать миноритарных акционеров из числа собственников, то есть сознательно дали возможность использовать эту статью всем, кто хотел, а потом поставили точку (Медведева, Тимофеев, 2003). В результате в сфере корпоративных отношений был достигнут баланс интересов между ключевыми стейкхолдерами, что создало предпосылки для серии успешных IPO и привлечения капитала на российский фондовый рынок в середине 2000-х годов.

Правда, сохранилась сложившаяся еще в 1990-е годы специфическая «индустрия», занимавшаяся корпоративными захватами. Эти «специалисты» искали себе применение и нашли его, переключившись после «дела ЮКОСа» на новую технологию рейдерства — с использованием уголовного законодательства (Firestone, 2010; Rochlitz, 2014; Казун, 2015). В полной мере эта проблема была осознана в 2009–2010 гг., но нельзя сказать, что ее удалось решить до конца.

Еще один наглядный пример — «Национальная предпринимательская инициатива» (НПИ) с идеей радикально сократить административные барьеры для бизнеса в логике проекта Doing Business, реализуемого Всемирным банком. Напомню, что на момент старта

НПИ весной 2012 г. Россия была на 120-м месте в глобальном рейтинге Всемирного банка — после Китая, Казахстана, Белоруссии, не говоря уже о странах Восточной Европы. К весне 2017 г. мы поднялись на вполне пристойное 40-е место. При всей формальности индикаторов рейтинга Doing Business это реальный прогресс, в том числе в части запуска «соревнования» между регионами по улучшению технических условий для ведения бизнеса.

Тут я снова поспорю с Виктором Мееровичем. Я согласен с тем, что эксперты играют важную роль в разработке реформ. Уже с середины 2000-х годов, ссылаясь на рейтинг Doing Business и опросы ВЕЕPS, многие эксперты говорили о явной деградации инвестиционного климата в России и необходимости специальных мер по его улучшению (например, в логике реформ, проводившихся покойным К. Бендукидзе в этот период в Грузии). Однако российский бизнес не был готов предъявлять запрос на такие реформы, потому что это требовало коллективных усилий, а высокие издержки ведения бизнеса в России вполне компенсировались сверхвысокой маржой, характерной для российского рынка в тот период. Лишь после кризиса 2008–2009 гг., когда доходы упали и резко выросла неопределенность, баланс выгод и издержек изменился, и у бизнеса появился стимул к коллективным действиям по лоббированию улучшения делового климата.

Иными словами, во всех трех случаях — налоговая реформа, реформа корпоративного законодательства, улучшение технических условий ведения бизнеса — осознание бизнесом своих коллективных интересов и появление активного стейкхолдера, который был включен в процесс разработки реформ, ясно понимал свои цели и был готов их добиваться в переговорах с государством, стали ключевыми факторами успеха этих реформ. В первых двух случаях таким стейкхолдером был РСПП, представлявший крупный бизнес, в третьем случае в этой роли выступила ассоциация «Деловая Россия», которая выражала интересы успешных средних предприятий. Если идею конкретной реформы предлагают эксперты со ссылками на абстрактное «общественное благо», то эта идея, скорее всего, провалится либо будет радикально искажена в процессе реализации. Если за идеей реформы стоят организованные группы интересов, то у нее гораздо больше шансов на успешную реализацию. Но это не всегда будет вести к росту общественного благосостояния.

Какие преобразования были наименее удачными и почему? На мой взгляд, это реформы бюджетного сектора в широком смысле. Я не хочу включаться в очередную дискуссию на тему ЕГЭ, реформы здравоохранения или реформы РАН — здесь возможны разные комментарии. Но общим для всех этих реформ было отсутствие взаимодействия экспертов и государства со стейкхолдерами в соответствующих секторах. Конкретные люди, действовавшие, возможно, из лучших побуждений, предложили определенные идеи и смогли убедить представителей государства в их целесообразности. После чего эти идеи стали «внедрять в жизнь» сверху. И тут выяснилось, что в бюджетном секторе у нас нет стейкхолдеров, способных говорить от лица своих отраслей и отстаивать (в том числе публично) свои общие корпоративные интересы.

В бизнес-сообществе, при всех противоречиях и острой внутренней конкуренции, был РСПП, который уже в начале 2000-х годов четко высказывался и по поводу налогов, и по поводу вступления в ВТО, и по поводу реформы корпоративного законодательства и — что очень важно — предлагал свои варианты решений. С конца 2000-х активную роль стала играть «Деловая Россия», продвигавшая идеи улучшения делового климата, реформирования уголовного законодательства и изменения практики правоприменения по отношению к бизнесу. На стороне бюджетного сектора в лучшем случае есть отдельные организации, которые могут критиковать власть, но они крайне редко предлагают конструктивные альтернативы (выходящие за пределы предложений «дайте денег») и в силу этого имеют низкие шансы быть услышанными. Опыт реформ во многих странах, а не только в России, показывает: без выработки консенсуса среди ключевых участников соответствующих секторов по поводу того, что и как нужно делать и куда двигаться, обычно хороших результатов добиться не удастся.

Теперь относительно того, что наиболее важно сейчас и как это можно делать. Хочу вернуться к истории об улучшении позиций России в рейтинге Doing Business и к Агентству стратегических инициатив (АСИ), которое администрирует реализацию «Национальной предпринимательской инициативы». На мой взгляд, этот пример показателен в том плане, что изначально был запрос от бизнеса на улучшение делового климата в России. Фактически это была попытка предложить власти новый контракт с бизнесом в следующей логике: помимо олигархов, в России есть успешный средний бизнес, выросший в «тучные» 2000-е годы и способный стать основой для новой модели роста (Ясин и др., 2013). Но этот бизнес не может развиваться в условиях избыточных административных барьеров, издержки на преодоление которых больше не компенсируются высокой нормой прибыли. Создайте такому бизнесу нормальные условия, и он в ответ расширит инвестиции и даст старт экономическому росту. Под эту идею стали менять Уголовный кодекс и практику правоприменения, создали АСИ и запустили НПИ.

Подчеркну, что это более сложная и комплексная реформа по сравнению с реализованными в начале 2000-х годов, поскольку здесь объективно должен быть задействован более широкий круг стейкхолдеров, включая не только бизнес, но и региональные власти, а также различные федеральные ведомства. На примере этой реформы видно, как интересы бюрократического аппарата могут возобладать над ее содержательными целями.

Зададим простой вопрос: «Национальная предпринимательская инициатива» — это про место России в Doing Business или про рост инвестиций и развитие бизнеса? Все понимают, что скорее про второе. Но логика функционирования нашего бюрократического аппарата такова, что первая задача проще и понятнее. К тому же она дополнительно позволяет в повседневном режиме контролировать нижние уровни административной иерархии — так сказать, «дергать за ниточки».

В результате от вице-губернаторов, которые отвечают за этот процесс в регионах, прежде всего требуют исполнения технических показателей, записанных в «дорожных картах» АСИ. Есть рост инвестиций в регионе

или нет — это отдельный вопрос, не входящий в перечень ключевых показателей деятельности (KPI) для АСИ. Когда я обсуждал эту тему с коллегами из АСИ, мне привели следующий аргумент: «Есть базовые элементы среды. Например — качество туалетов. Когда они чистые — этого никто не замечает, но когда они грязные — это все видят. Так вот мы заставляем регионы обеспечить базовые стандарты для ведения бизнеса».

С этим можно согласиться, но следует напомнить, что весь процесс начинался с «регионального стандарта» лучших практик по совершенствованию инвестиционного климата, который «Деловая Россия» сделала в 2010 г., сформировав своего рода «меню», из которого думающие руководители регионов могли выбрать то, что им в большей степени подходит, и могли адаптировать эти инструменты к местным условиям. Однако затем, чтобы было проще управлять и контролировать процессы, происходящие внизу, этот «региональный стандарт» сделали обязательным и расширили его в 2–3 раза. В результате мы в очередной раз получили единую максимально унифицированную и формализованную модель, по которой федеральному центру проще управлять. При этом в глобальном рейтинге Doing Business мы продвинулись, но инвестиции не выросли. Инвестиции растут в регионах, которые, помимо соответствия критериям Doing Business и НПИ, делают еще что-то осмысленное.

Сегодня центральная проблема — стимулы в системе госуправления. В 2000-е годы, пока было много денег, в системе действовал неформальный контракт «политическая лояльность в обмен на относительную автономию». Кто-то использовал эту автономию для воровства, кто-то делом занимался, но поскольку денег хватало, система в целом работала.

Когда денег явно стало меньше — сначала после сокращения доходов и пакета антикризисных мер в 2009 г., потом после нового роста социальных расходов в соответствии с «майскими указами» 2012 г., — федеральный центр озаботился проблемой коррупции, прежде всего на нижних этажах системы госуправления. Однако возможности для коррупции стали ограничивать в логике усиления централизованного контроля и отказа от автономии, которая была частью неформального контракта 2000-х годов. Поймать чиновника на факте получения взятки сложно, поэтому в первую очередь контролируется соблюдение формальных требований всяческих регламентов, а любое отклонение от них рассматривается как основание для подозрения в коррупции.

К чему это приводит? Существующая система регулирования, созданная в 2000-е годы, избыточна (с этим почти все соглашаются), но еще и противоречива. Это означает, что если чиновник на госслужбе делает что-то, выходящее за рамки переноса бумаг из кабинета в кабинет, то он почти гарантированно что-то нарушает. Эти нарушения сопряжены с рисками. Для коррумпированных чиновников они уравниваются размером ожидаемой «материальной компенсации» (это подтверждается эмпирическими исследованиями). Но если чиновник хочет заниматься делом (а таких людей на госслужбе немало), то в рамках сегодняшней системы неясно, чем компенсируются для него риски «отклонения от регламента». В результате рациональное поведение добросовестного чиновника сводится к тому, что лучше не делать ничего или делать только то, что сказано федеральным центром.

Нормальное экономическое развитие сегодня невозможно без осмысленных импульсов, идущих от государства, без координации с его стороны — и в этом смысле я согласен с Виктором Мееровичем. Внедрение новых технологий, эффективное встраивание в глобальные цепочки создания стоимости — это сложные процессы, требующие координации действий разных контрагентов. Участие государства в этих процессах очень важно. Но сейчас стимулов к этому у него почти нет. Да, есть отдельные регионы, в которых благодаря личностным качествам конкретных губернаторов сложились управленческие команды и механизмы коммуникаций в рамках региональной элиты и в которых, вопреки ситуации наверху, что-то делается. Но на федеральном уровне, к сожалению, этого нет.

Как решать эту проблему? Здесь может быть полезен анализ зарубежного опыта, причем не столько в развитых, сколько в развивающихся странах. Например, опыт агентства PEMANDU в Малайзии, с которого, насколько я знаю, во многом было скопировано АСИ. Агентство PEMANDU было создано в 2009 г., когда Малайзия столкнулась с серьезными трудностями в кризис, там есть свои политические проблемы, но тем не менее после выхода из кризиса ее экономика растет на 5–6% в год. При этом показатель ВВП на душу населения в Малайзии примерно в четыре раза выше, чем в Китае, то есть это страна со средним уровнем доходов.

За счет чего они смогли этого добиться? В том числе благодаря активности PEMANDU. В частности, в начале своей деятельности агентство, подчиняющееся непосредственно премьер-министру, сформировало так называемые «лаборатории», куда были приглашены стейкхолдеры из определенных секторов экономики. Им предложили коллективно выявить ключевые проблемы своего сектора, выделить возможные варианты решений, определить, сколько для этого нужно ресурсов, и сформулировать индикаторы, которые отражают движение к поставленной цели. На этой основе формируются приоритетные проекты, за реализацию которых отвечают конкретные министерства и ведомства, а PEMANDU ведет их мониторинг в ежеквартальном режиме и информирует о ходе реализации проектов всех стейкхолдеров. Если возникают проблемы, PEMANDU предлагает им оперативно собраться и определить, что мешает реализации проекта и что нужно сделать или изменить (вплоть до возможной корректировки конечных показателей, если, например, существенно изменились внешние условия и достижение изначальных КРІ стало невозможным). При этом предлагаемые решения должны быть консенсусными. Если стейкхолдеры не могут сами согласовать приемлемое решение, то вопрос рассматривается на уровне профильных министров и далее может быть вынесен на совещание у премьер-министра. Но такое развитие событий будет чревато санкциями для участников проекта — смещение с должности для чиновников и отстранение от участия в проекте для бизнес-структур. Здесь есть постоянная обратная связь со стейкхолдерами и необходимая гибкость в проведении политики с ориентацией не на 40-е или 20-е место в рейтинге Doing Business, а на результаты проектов, которые должны быть доведены до логического конца.

Е. Гурвич. Чтобы оценить масштаб проблем, накопившихся в нашей экономике, обратимся к данным о средних темпах роста в 20 крупнейших странах с формирующимся рынком за последние 12 лет. Такой период выбран потому, что в 2004 г. цены на нефть (с учетом инфляции доллара) были примерно такими же, как в 2016 г., тем самым мы, по крайней мере частично, исключаем эффект колебаний цен на нефть. По темпам экономического роста среди этих 20 стран Россия заняла 18-е место со средним темпом 2,5% (по сравнению с 4,5% в остальных странах этой группы и 3,8% в мире в целом). В среднесрочной перспективе практически все прогнозы предсказывают, что российская экономика будет расти примерно на 1,5% в год — медленнее всех остальных стран с формирующимся рынком. В чем причина?

Сегодня экономисты практически единодушны в том, что ключевой причиной различий стран по уровню развития выступает качество их экономических институтов: прежде всего защищенности прав собственности, наличия барьеров для входа компаний на рынки и выхода с них, бремени госрегулирования. По всем этим характеристикам мы глубокие аутсайдеры — так, Всемирный экономический форум ставит Россию лишь на 123-е место среди 138 стран по защищенности частной собственности. По агрегированной оценке качества основных институтов Россия занимает предпоследнее место среди 20 крупнейших стран с формирующимся рынком, опережая лишь Аргентину и уступая не только лидерам — ОАЭ или Малайзии, но и недавним аутсайдерам (ЮАР, Индонезия и Колумбия).

Почему эти проблемы не решаются в рамках многочисленных экономических программ, которые разрабатывались и продолжают разрабатываться в России? Не думаю, что причина в неправильном диагнозе наших проблем — во всех документах в последние почти 20 лет неизменно говорится о необходимости улучшать инвестиционный климат, устранять избыточное госрегулирование и т. д. Не соглашусь с Виктором Мееровичем в том, что главная причина — неверные установки, содержащиеся в наших экономических программах. Вряд ли в странах, которые нас опережают по темпам роста и качеству институтов, есть более обоснованные и глубокие программы. Среди таких стран, как Филиппины, Индонезия, Перу, Колумбия, многие, наверное, вообще не имеют детальных экономических программ, а у остальных они едва ли лучше, чем у нас. С написанием красивых программ у нас дела всегда обстояли хорошо, а с их реализацией, наоборот, неизменно возникали проблемы.

На самом деле главная слабость наших экономических программ — их политэкономический аспект. Они не учитывают, что все участники экономики и системы государственного управления имеют свои интересы и по мере возможности руководствуются именно ими. При этом политика государства отражает интересы доминирующих в данный период элитных групп, соответственно положения экономических программ, противоречащие этим интересам, не будут реализованы. Их проигнорируют (как «Стратегию-2020»), или «отыграют обратно» (как было с недавними решениями по декриминализации законодательства в сфере бизнеса), либо, наконец, просто не будут выполнять. Таким образом, проблема прежде всего в том, что группы, заинтересованные в избы-

точном государственном регулировании или слабой защите госсобственности, достаточно влиятельны, чтобы сохранять статус-кво. Такая ситуация не оригинальная: в очень популярной в последние годы книге Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона (2015) можно найти множество подобных примеров, относящихся к разным странам и разным временам.

Как же складывалась судьба основных экономических программ в России? Наиболее успешной была программа Грефа, проводившаяся в жизнь с 2000 примерно по 2007 г. В ее рамках было осуществлено много важных структурных реформ (налоговая, пенсионная, электроэнергетики и т. п.), достигнут некоторый прогресс в институциональных реформах (например, «дебюрократизация»). Этот период был самым успешным и по темпам экономического роста (даже если скорректировать их с учетом динамики цен на нефть). Несмотря на то что программа Грефа давала хорошие результаты и была далека от завершения, в 2008 г. вместо нее была принята «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (КДР-2020).

КДР-2020 имела прямо противоположную ориентацию: она делала упор на ведущую роль государства (в частности, на государственные институты развития), фактически в этот период происходило активное увеличение государственного сектора в экономике, включая создание госкорпораций. Результаты разительно отличаются от планов КДР-2020: так, с 2008 по 2020 г. ВВП должен был вырасти на 125–129%, но если совместить фактическую динамику с официальными прогнозами правительства, то ожидаемый рост за 13 лет составит лишь 15%! Здесь я вижу два важных политэкономических момента. Во-первых, можно предположить, что переход от успешной программы Грефа, предусматривавшей сокращение роли государства, к КДР-2020, ориентированной на ее увеличение, определялся тем, что с ростом цен на нефть резко увеличился объем возникающей в экономике природной ренты, поэтому контроль над экономической деятельностью стал очень привлекательным. С. Гуриев и др. (2008) показали на международных данных, что рост цен на нефть обычно дает толчок волне национализации нефтяных активов. Во-вторых, КДР-2020 содержала список действий, которые могли бы повысить эффективность экономики и ускорить ее рост, однако ничего не говорила о том, как мотивировать участников экономики действовать именно таким образом. Не удивительно, что положения КДР-2020 не выполнялись либо (например, в части создания институтов развития) не давали ожидаемого эффекта — отсюда соответствующие результаты.

Роль следующей экономической программы отчасти выполняли указы президента РФ, подписанные в мае 2012 г. «Майские указы» ассоциируют обычно с тем, что зарплата учителей и врачей должна быть вдвое больше средней зарплаты в регионе, но это далеко не самое важное. В указах содержалось много разумных и прогрессивных идей: например, проведение, начиная с 2013 г., обязательного публичного технологического и ценового аудита всех крупных инвестиционных проектов с государственным участием, выход государства до 2016 г. из капитала компаний несырьевого сектора, не относящихся к естественным монополиям и ВПК, внесение (до 1 декабря 2012 г.!) изменений

в законодательство, исключая возможность решать хозяйственные споры посредством уголовного преследования, и др. Полезные для экономики, но затрагивающие интересы влиятельных групп положения «майских указов» не только практически полностью остаются лишь на бумаге, но о них никто даже не вспоминает!

Обобщая судьбу экономических программ, можно разделить их на несколько категорий (Гурвич, 2017). Первая (назовем ее условно «*профессиональные программы*») содержит описание того, что необходимо сделать для решения экономических проблем, не учитывая ни наличия у государства и бизнеса стимулов для выполнения предлагаемых изменений, ни возможного сопротивления «групп интересов». Фактически такие программы неявно исходят из наличия «бенеvolentного диктатора», то есть всемогущего и всезнающего правителя, руководствующего единственной целью — ускорить экономический рост и имеющего возможность заставить всех участников экономики неукоснительно исполнять предписания программы. Понятно, что такая гипотеза далека от жизненных реалий, соответственно программы данной группы игнорируются (как «Стратегия-2020») либо не работают (как КДР-2020).

Вторая категория — «*технические программы*», которые исходят из имеющихся институтов и предлагают небольшие изменения, совместимые с ними (минимально затрагивающие влиятельные интересы). Этот подход соответствует «теории малых дел» — предполагается, что реализация многих мер, проводимых в правильном направлении, приведет к ощутимым изменениям. К сожалению, этот подход не работает, что можно показать на примере программы создания в Москве Международного финансового центра (МФЦ). Была разработана «дорожная карта», содержащая большое количество мер, улучшающих положение инвесторов по всем направлениям. По итогам ее реализации Москва должна была в 2015 г. войти в число 25 ведущих финансовых центров мира, а в 2018 г. — в число 15 лучших (до начала реализации программы она находилась на 67-м месте). Почти все запланированные меры (99%) были реализованы, однако, несмотря на это, в 2015 г. Москва опустилась на 78-е место в рейтинге МФЦ, а в 2017 г. — на 85-е место из 88.

Наконец, третья категория — «*фундаментальные программы*», которые предусматривают вместе с собственно экономическими изменениями необходимую коррекцию институциональных ограничений, мешающих проведению запланированных реформ. Однако глубокие институциональные реформы — это всегда политический вопрос, потому такие программы можно провести в жизнь только совместными усилиями экономистов и лиц, принимающих политические решения. Без их готовности к серьезным изменениям потенциал ускорения экономического роста очень ограничен.

А. Аузан. Я бы вернулся к началу нашей дискуссии полтора года назад: на 100-м диспуте АНЦЭА все три ее президента излагали свои взгляды на экономическую стратегию. Заявленный тогда перечень программ близок к тому, о чем говорили Евсей Томович и Михаил Эгонович, но я бы сделал два замечания. Первое. Вопрос о стейкхолдерах важен, и я не согласен, что стейкхолдерами программы Грефа были эксперты.

Это не так, потому что после политического раскола и борьбы элит в 1999 и 2000 гг. на президентских выборах бизнес поддержал Путина, и интересы предпринимателей учитывались в программе Грефа. При разработке «Стратегии-2020», действительно, стейкхолдерами выступали эксперты, которые были гораздо менее влиятельными.

Второй важный момент: у всех этих программ есть свои достоинства и недостатки, но они не дают ответа на вопрос: «Куда идем?». Эти программы говорят о том, как грести, но не о том, куда плывет корабль. А куда он плывет? По данным опроса в 2015 г. членов экспертного совета при правительстве РФ по поводу того, во что надо инвестировать и во что реально будут инвестировать, виден существенный разрыв между желаемым и вероятным. Надо инвестировать в человеческий капитал, в инфраструктуру. В оборонно-промышленный комплекс (ОПК) надо? Да, но не в такой степени. А куда реально будут инвестировать? В ОПК. Потом, может быть, немного в инфраструктуру и еще меньше в человеческий капитал.

По данным того же опроса, горизонт планирования у лиц, принимающих решения, тогда составлял 3 года, сейчас — 1,5 года (политический цикл). Почему это так важно? Потому что падает доверие к институтам. Если его нет, то можно доверять только персонам. Но они могут сменить место работы, поэтому на коротком горизонте не имеет смысла говорить о вложениях в образование и здравоохранение. Они не дают эффекта в краткосрочной перспективе, а вложения в ОПК дают политический эффект. Вложения в инфраструктуру (дороги, оптоволокно, хабы, облачные технологии) также дают больше эффекта, но в более долгосрочной перспективе, а строительство имеет свои приятные побочные результаты.

Теперь перейдем к данным опроса членов экспертного совета при правительстве РФ, который был проведен в 2016 г. Почему мы использовали экспертный опрос как метод прогнозирования будущего? Потому что экстраполяции плохо работают, тем более на перспективу до 2035 г.: возможен перелом тренда. Мы закладывали в вопросы некоторое представление о связанных свойствах разных моделей будущего. Думаю, что Дж. М. Кейнс был прав, говоря в статье 1929 г. о невозможной трилемме: нельзя одновременно обеспечить социальную справедливость, индивидуальную свободу и экономическую эффективность. Различное сочетание этих приоритетов дает разные наборы характеристик. По существу, мы имеем несколько моделей, к которым можно стремиться, потому что на них указывают либо нетто-приток человеческого капитала, либо высокие темпы развития, либо happiness index.

Согласно результатам опроса, мы опять хотим идти в одну сторону, но вероятнее, по мнению экспертов, другое. Имеем возможность идти к модели типа южнокорейской, но не имеем желания. Модель догоняющего развития характеризуется высокой вероятностью, но я бы с этим мог поспорить, потому что мало вложить средства, надо еще создать институты. Я здесь согласен с Виктором Мееровичем. А модель, к которой мы хотим идти, — лидерство в развитии, обеспечение устойчивого развития, — по мнению экспертов, характеризуется низкой вероятностью. Почему? Есть проблема политического выбора, но есть еще одна проблема.

Обратимся к результатам исследования при поддержке РВК по 13 регионам России, которое мы закончили в декабре 2016 г. По существу, это портрет нации — социокультурные характеристики по методике Хофстеде. По соотношению коллективизма и индивидуализма мы занимаем медианную позицию. На мой взгляд, это, скорее, преимущество, чем недостаток, потому что позволяет использовать механизмы разных культур. Но что это в целом означает?

По спросу на демократию (данные 2011 г.) мы уступаем Швеции, лидеру опросов, Германии и США, а также Китаю, Южной Корее, Японии. Случайны ли такие результаты? Нет, потому что социокультурные характеристики у нас резко отличаются от стран, которые предъявляют высокий спрос на институты демократии. А по Аджемоглу и Робинсону это предпосылка экономического роста.

Ниже у нас, чем у наших восточных и западных соседей-лидеров, и спрос на конкуренцию, что подтверждают опросы студентов о том, как они оценивают того, кто списал, дал списать и донес учителю. Это, по существу, важнейшие социокультурные характеристики, которые говорят о том, есть ли у нас спрос на право? И на единые правила, применяемые ко всем? Как у нас в стране относятся к конкуренции? Как относятся к интеллектуальной собственности? К третьему курсу студенты 20 университетов считают, что списавший сделал правильно — он же свой. Это бондинговый социальный капитал.

Далее, отношение к труду. Что дает успех: добросовестная работа или связи и удача? Мы опять здесь проигрываем, и понятно почему. Если институциональное доверие очень низкое — значит, мир неправильно устроен. Другими словами, с трудов праведных не наживешь палат каменных, потому что правила этому препятствуют. Таковы стартовые условия.

Значит ли это, что двигаться вперед нельзя? Нет, надо просто учитывать, что у нас существует подобная развилка, и она влияет на политический выбор.

Вернемся к данным опроса 2016 г. членов экспертного совета при правительстве РФ. Есть характеристики, по которым желаемое и вероятное близки. Я бы сказал, что это набор мер, который говорит о двух вещах. Первое: с них надо начинать. Второе: они принадлежат разным моделям будущего, то есть движение пойдет, скорее всего, по дуге. Мы фактически преодолеваем сильную историческую инерцию; в таких условиях мы должны идти галсами и проходить через одни цели, чтобы прийти к другим.

И еще один дополнительный вывод. Что оказалось главной развилкой в этих мерах? Модель здравоохранения. Мне кажется, это не случайно, потому что наша стареющая нация хранит свой человеческий капитал во все более хрупком сосуде, и массивные вложения в здравоохранение, начиная с национального проекта 2006 г., дают все меньший эффект. Очевидно снижение конкурентоспособности с нестраховыми медицинскими системами Германии и Израиля.

Последнее. А как дальше двигаться? Здесь я хочу солидаризироваться с Виктором Мееровичем, потому что многие из присутствующих разделяют положения работ Норта с соавторами по поводу порядков

открытого доступа, трудностей перехода, граничных условий. Мы сейчас лишены всех трех граничных условий открытого порядка. В СССР мы имели два: деперсонализацию организаций и консолидированный контроль за средствами насилия. Фактически Горбачев попытался обеспечить третье условие — равный доступ к закону. Но сейчас мы утратили все три условия, поэтому их придется восстанавливать, используя нестандартные промежуточные институты. Поэтому важно до 2024 г. добиться консолидации политического контроля над насилием, не допускать, чтобы Следственный комитет и прокуратура становились элементами экономической и политической конкуренции в руках разных групп. Потом надо стремиться деперсонализировать различные организации и создавать единую институциональную среду. Вот тогда, на втором этапе, возможен переход к стандартным институтам, которые способствуют экономическому росту и развитию.

Список литературы / References

- Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. (2015). Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ. [Acemoglu D., Robinson J. A. *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Moscow: AST. (In Russian).]
- Гурвич Е. Т. (2017). Институциональные рамки и экономическое развитие // Общественные науки и современность. № 1. С. 20–45. [Gurvich E. T. (2017). Institutional constraints and economic development. *Obshchestvennye Nauki i Sovremennost*, No. 1, pp. 20–45. (In Russian).]
- Гуриев С. М., Колотилин А. Д., Сонин К. И. (2008). Цены на нефть и риск национализации: о чем говорят панельные данные? // Экономический журнал Высшей школы экономики. Т. 12, № 2. С. 151–175. [Guriev S. M., Kolotilin A. D., Sonin K. I. (2008). Oil prices and risk of nationalization: What do the panel data tell? *Ekonomicheskii Zhurnal VShE*, Vol. 12, No. 2, pp. 151–175. (In Russian).]
- Казун А. (2015). Рейдерство в регионах России: индикаторы и факторы // Мир России. Т. 24, № 3. С. 33–60. [Kazun A. (2015). Raiding in Russia's regions: Indicators and causes. *Mir Rossii*, Vol. 24, No. 3, pp. 33–60. (In Russian).]
- Медведева Т., Тимофеев А. (2003) Исследование спроса на институты корпоративного управления: юридические аспекты // Вопросы экономики. № 4. С. 50–61. [Medvedeva T., Timofeev A. (2003). Studying demand for institutions of corporate governance: Legal aspects. *Voprosy Ekonomiki*, No. 4, pp. 50–61. (In Russian).]
- Норт Д., Уоллис Дж., Уэбб С., Вайнгаст Б. (2012). В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. [North D., Wallis J., Webb S., Weingast B. (2012). *In the shadow of violence: Lessons for limited access societies*. Moscow: HSE Publ. (In Russian).]
- Полтерович В. М. (2007). Элементы теории реформ. М.: Экономика. [Polterovich V. M. (2007). *Elements of reform theory*. Moscow: Ekonomika. (In Russian).]
- Полтерович В. М. (2014). Почему реформы терпят неудачу // Журнал Новой экономической ассоциации. № 3. С. 169–173. [Polterovich V. M. (2014). Why reforms fail. *Zhurnal Novoy Ekonomichskoy Assotsiatsii*, No. 3, pp. 169–173. (In Russian).]
- Полтерович В. М. (2016). Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. № 5. С. 34–56. [Polterovich V. M. (2016). Institutions of catching-up development (On the project of a new model for economic development of Russia). *Ekonomicheskie i Sotsialnye Peremeny: Fauty, Tendentsii, Prognoz*, No. 5, pp. 34–56. (In Russian).]

- Симачев Ю. (2003). Институт несостоятельности в России: спрос, основные тенденции и проблемы развития // Вопросы экономики. № 4. С. 62–82. [Simachev Yu. (2003). The institution of insolvency in Russia: Demand, trends and major problems. *Voprosy Ekonomiki*, No. 4, pp. 62–82. (In Russian).]
- Черепова П. (2010). ЕГЭ и другие вопросы образования. М.: Левада-Центр. <http://www.levada.ru/2010/05/31/ege-i-drugie-voprosy-obrazovaniya/print/> [Cherepova P. (2010). *Unified state examination and other issues of education*. Moscow: Levada Center. (In Russian).]
- Яковлев А. (2003). Спрос на право в сфере корпоративного управления: эволюция стратегий экономических агентов // Вопросы экономики. № 4. С. 37–49. [Yakovlev A. (2003). Demand for law in the sphere of corporate governance: Evolution of economic actors' strategies. *Voprosy Ekonomiki*, No. 4, pp. 37–49. (In Russian).]
- Ясин Е., Акиндинова Н., Якобсон Л., Яковлев А. (2013). Состоится ли новая модель экономического роста в России? // Вопросы экономики. № 5. С. 4–39. [Yasin E., Akindinova N., Yakobson L., Yakovlev A. (2013). Will a new model of economic growth take place in Russia? *Voprosy Ekonomiki*, No. 5, pp. 4–39. (In Russian).]
- Firestone T. (2010). Armed injustice: Abuse of the law and complex crime in post-Soviet Russia. *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 38, No. 4, pp. 555–580.
- Gorodnichenko Yu., Martinez-Vazquez J., Sabirianova Peter K. (2009). Myth and reality of flat tax reform: Micro estimates of tax evasion response and welfare effects in Russia. *Journal of Political Economy*, Vol. 117, No. 3, pp. 504–554.
- Rochlitz M. (2014). Corporate raiding and the role of the state in Russia. *Post-Soviet Affairs*, Vol. 30, No. 2–3, pp. 89–114.
-

The fate of economic programs and reforms in Russia (Proceedings of the roundtable discussion at the XVIII April international academic conference on economic and social development)

Participants: *Viktor Polterovich*¹, *Mikhail Dmitriev*²,
*Andrey Yakovlev*³, *Evsey Gurvich*⁴, *Alexander Auzan*⁵

Participants affiliation: ¹Central Economics and Mathematics Institute; Moscow School of Economics, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia); ²Institute of Social Sciences, RANEPa (Moscow, Russia); ³Institute for Industrial and Market Studies, NRU HSE; Association of Russian Economic Think Tanks (ARETT) (Moscow, Russia); ⁴Economic Expert Group; Financial Research Institute (Moscow, Russia); ⁵Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University; Institute of National Projects (Moscow, Russia).

The roundtable discussion held on April 12, 2017 at the XVIII April international academic conference on economic and social development (April 11–14, 2017, Moscow, National Research University Higher School of Economics) in cooperation with ARETT. In their presentations the participants of the roundtable considered the most serious issues related to working out and implementation of economic programs and reforms in Russia. The participants tried to understand the reasons of poor realization of program documents, reveal their advantages and drawbacks, and formulate the positive agenda.

Keywords: program, strategy, reform, economic growth.

JEL: E02, O40, O43, P21.