

УДК 330.1:330.32  
ББК 65.01  
К 89

Редакторы серии WP5  
“Новая экономика — Новое общество — Новое государство”  
*Я.И. Кузьминов, А.А. Яковлев*

**Кузнецов Е.**

К 89 Пробудиться, догнать и устремиться вперед: Механизмы запуска инновационного роста России: Пер. с англ.: Препринт WP5/2002/07. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — 68 с.

УДК 330.1:330.32  
ББК 65.01

© Е. Кузнецов, 2002  
© Перевод. А. Скрипко, 2002  
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2002

# 1. Что послужило причиной написания данной статьи? Знания, рыночные реформы, институциональные инновации

Впервые за последние 15 лет Россия находится в состоянии политической и экономической стабильности, что открывает возможность обсуждения вариантов ее средне- и долгосрочной политики. Тем не менее имеется ощущение того, что выбор в главном уже сделан и что теперь остается лишь идти намеченным путем и доводить дело до конца.

Споры об экономической политике сегодня ведутся между двумя лагерями. В лагере структуралистов подчеркивают (правильно) громадную неудачу рынка и предлагают (неправильно) энергичное государственное вмешательство, в частности в форме отраслевой промышленной политики. Зеркальным отражением структуралистского подхода является неолиберальное решение, известное под именем Вашингтонского консенсуса. Единственное отличие — в том, что проблемой сегодняшнего дня считается неудача правительства, а в качестве универсального решения предлагается либерализация рынка. Эти два подхода имеют гораздо больше общего, чем видят и готовы признать их сторонники. И в том, и в другом случае решающим внешним фактором являются организационные возможности либо государственных институтов (решение структуралистов), либо рыночных институтов (либеральные решения). Если же таковые отсутствуют или слабы, намечаемые решения окажутся малоэффективными. Разумные представители обоих лагерей понимают все это и не слы-

---

Автор является старшим экономистом программы “Инновации для развития” (“Knowledge for Development”) Института Всемирного банка. Тем не менее статья была подготовлена в его личное время и отвечает личной точке зрения автора, которая не должна приписываться Всемирному банку, его руководству или Совету директоров. О жанре статьи. Работа написана для того, чтобы те, кто с ней не согласится, смогли предложить свои решения. С этим связаны и резкие оценки, и предложения, граничащие порой с карикатурой. В споре рождается истина, и автор надеется, что предлагаемые в статье примеры послужат материалом для поиска прагматичных решений экономической политики.

Статья является переводом с английского языка, поэтому, как всегда, знание английских экономических терминов очень поможет для понимания того, что мы хотели сказать.

ком настойчивы во внедрении своих решений. Как ни странно, это ощущение отсутствия реальных вариантов экономической политики приводит к самоуспокоению: если ничего реально нельзя сделать, тогда зачем вообще хлопотать? Подождем, пока сам собой не сформируется организационный потенциал фирм, рынка и государственных органов: “не навреди — это лучший в мире подход”. Такой подход имеет, конечно, свои плюсы. Но все же нельзя ли как-то ускорить развитие институтов?

В нашей статье мы надеемся дать решительный положительный ответ на этот вопрос. В основе его лежат три основных представления. Во-первых, представление о синергии между рынком и государством. Вопрос в том, чтобы выработать такую программу реформ, которая допускала бы одновременное формирование рыночных и государственных институтов.

Во-вторых, представление об эффективном использовании знаний — как об экономической политике, так и технических знаний — как о центральном моменте перехода к рынку. Институциональные перемены требуют времени. Если правильно использовать знания, можно добиться значительного ускорения темпов перемен. Создание знаний стоит очень дорого, в то время как их копирование и распространение обходятся гораздо дешевле. Именно знания, а не вложения в основной капитал и уж тем более не природные ресурсы могли бы привести в действие и поддержать благой цикл реформирования и роста. Таким образом, центральный момент данной статьи — программа развития индустрии знаний в России — это **главная практическая программа перехода к рынку**, а отнюдь не второстепенная задача, которую можно отложить на потом, когда будут решены все самые неотложные задачи. В статье доказывается, что творческое использование рыночных и технических знаний открывает новые и неожиданные возможности решения самых актуальных задач.

В-третьих, представление об институциональной инновации: облегчение порядка оформления обязательств между хозяйствующими субъектами. Чтобы заставить знания работать, преобразовывать их в продукты, имеющие рыночную ценность, необходимо *воплотить* их в изменения в поведении, будь то поведение отдельного лица, организации или общества в целом. Речь идет о *социальном обучении*: как научить людей и организации понимать ценность и необходимость приобретения новых умений и знаний. Во вставке 1.1 приведен пример институциональной инновации в Китае.

### **Вставка 1.1. Локальные институциональные инновации: уроки Китая**

Китайские “поселковые предприятия” (ПП) представляют собой замечательное новшество, благодаря которому возникли весьма конкурентоспособные фирмы. Почти половина занятых в промышленности страны — это работники ПП, причем рост объема промышленного производства ПП в 1982—1988 гг. составлял в среднем 38,2% по сравнению с 9,8% на государственных предприятиях Китая. В 1980-е гг. ПП опережали государственные предприятия также по росту совокупной производительности факторов производства и к концу этого периода превосходили их по абсолютному уровню этого показателя. Государственные предприятия находятся под контролем центрального или провинциального правительства. Эти органы управления всегда готовы по политическим соображениям прийти на помощь финансово неблагополучным компаниям, и потому едва ли можно ожидать, что они всерьез будут дисциплинировать некомпетентность и этически рискованное поведение руководства или недобросовестный труд работников. Что же касается органов местного самоуправления поселков и деревень, выступающих фактически в роли холдинговых компаний по отношению к ПП, входящих в их юрисдикцию, то они работают в условиях жестких бюджетных ограничений. Они направляют часть прибыли в местную инфраструктуру и распределяют дивиденды между отдельными семьями, не полагаясь на то, что в крайнем случае их выручит из беды какой-нибудь государственный банк. Таким образом, в настоящее время они являются мощным стимулом для предпринимательской деятельности ПП и честного труда рабочих.

Возникновение поселковых и деревенских властей как фактических холдинговых компаний поселковых предприятий характеризуется определенной спонтанностью. Хотя ПП являются “потомками” тех предприятий, которые в 1960-х и 1970-х гг. находились в собственности коммун и бригад, их появление отражает переход к более конкурентной, рыночной экономической среде, которая позволила высвободить находившийся под спудом предпринимательский потенциал. Что касается органов местного самоуправления, то для них это был переход от сонной бюрократии к местным администраторам, финансирующим и поощряющим процесс развития. Если раньше они просто распоряжались или пользовались дешевой рабочей силой, то теперь местные администраторы и предприниматели связывают новый производственный потенциал сельского сектора с передовым городским сектором и городскими рынками, создавая новые направления хозяйственной деятельности в сельском секторе и сохраняя при этом опору на традицион-

ные общинные связи и сети как средство смягчения издержек выполнения контрактных обязательств. В противном случае, ввиду неразвитости рыночных институтов и прав собственности, такие издержки могли бы быть чрезмерно высокими.

Из этого примера можно извлечь более широкие уроки касательно роли государства в экономическом развитии и(или) преобразовании постсоциалистической экономики. В частности, в условиях крупной экономики *децентрализация — более эффективный механизм создания соответствующих стимулов для продуктивных локальных экспериментов, которые содействуют экономическому процветанию.*

Учитывая то, что главной движущей силой перехода к рынку являются частные и государственные эксперименты, основанные на знаниях, совершенно естественно, что мы воздерживаемся от составления обычных перечней рекомендаций (типа “что надо сделать”) для политиков. Институциональным инновациям можно помогать, но их нельзя предписать. По определению, это “доморощенные”, а не импортированные универсальные продукты. Цель настоящей статьи — спровоцировать всестороннее обсуждение проблематики *российских знаний*, причем мы подходим к этому двумя путями. Во-первых, мы даем пищу для ума, предлагая примеры институциональных решений других стран, которые, как нам кажется, могут быть полезными для России. Эти примеры приводятся во вставках в основной текст. Во-вторых, мы надеемся предложить убедительную теоретическую базу, которая даст объяснение этой эмпирической пище для ума и позволит нам в ходе обсуждения выработать практические решения. Мы делаем упор на практической программе, стремясь воспользоваться основными стратегическими альтернативами. Обсуждение мы начинаем на уровне, на котором стратегические варианты поддаются управлению, а именно на уровне фирм. Далее мы агрегируем проблемы фирменного уровня в структуры среднего уровня — цепочки прироста стоимости и кластеры, после чего переходим к общеэкономическим проблемам и стратегиям.

В основе статьи лежат три тезиса. Первый состоит в том, что Россия находится сегодня на перепутье. Если будут упущены существующие сегодня возможности роста, они могут быть поте-

ряны навсегда. В разд. 2 определяется круг возможностей для совместных действий государства и частного сектора. Второй тезис заключается в том, что политики имеют перед собой широкий набор вариантов. Описание этих вариантов мы начинаем с одной притчи на микроуровне и на ее основе предлагаем концептуальные “объективы” для рассмотрения различных вариантов (разд. 3), переходя далее к общеэкономическим альтернативам и сценариям (разд. 4). Третий тезис касается различных пунктов повестки дня для правительства (дерегулирование, горизонтальная промышленная политика, отраслевые инициативы) и необходимости при реализации принимаемых решений делать ставку на институциональную инициативу снизу.

## **2. Россия на перепутье**

Россия — это богатая ресурсами экономика, характеризующаяся большими, хотя и стремительно сокращающимися запасами человеческого капитала. Существующее положение ставит перед страной три проблемы.

Во-первых, исчерпаны источники периода послекризисного роста. Во-вторых, инвестиционные решения постоянно откладываются. Инвестиции делаются медленно (особенно в новое оборудование и знания), причем ограничения со стороны предложения усиливают ограничения со стороны спроса (слабый спрос на инвестиции и знания). В-третьих, даже если инвестиционный климат благоприятен (а это отнюдь не так в сегодняшней России), фирмы должны, как минимум, обладать умением воспользоваться ею. Реорганизация предприятия — серьезная проблема для постсоциалистического руководителя, которому требуются новые навыки, чтобы ориентироваться на новых рынках, иметь дело с новыми партнерами и по-новому вести дела. Резкое нарушение преемственности при переходе к постсоциалистической экономике выявило нехватку посреднических организаций, которые обычно облегчают появление, ликвидацию, реорганизацию, а также взаимодействие предприятий друг с другом в странах со зрелой и насыщенной информацией рыночной экономикой.

Еще одна трудность в реализации стратегии устойчивого развития связана с проблемой координации. Опционная теория инвестирования, лежащая в основе необратимости инвестиций

и возможности отсрочки инвестиционного решения на неопределенное время вследствие реальной или ощущаемой неопределенности, предлагает современную трактовку проблемы координации (см. Serven, Solimano, 1994). При неблагоприятных ожиданиях инвестиции удерживаются на низком уровне, но отсутствие инвестиций подтверждает отрицательные прогнозы и ожидания. Рентабельность каждой отдельной инвестиции зависит от того, что происходит в экономике в целом. Подобная ситуация ставит перед инвесторами задачу упорядочения: если никто не делает первый шаг, ничего не происходит. Хотя все говорят, что в принципе ситуация в норме, никто не спешит делать инвестиции, разве что в областях с максимальной ликвидностью. Вот почему те, *кто делает первый шаг* (инициаторы), т.е. фирмы, делающие реальные инвестиции (например, в человеческий капитал, квалификацию менеджеров и основной капитал) в рискованной среде, играют решающую роль в изменении ожиданий и иницировании инвестиций.

Важно, что отсутствует ощущение безотлагательности, которое побуждало бы к поиску творческих институциональных решений. Не следует смешивать ощущение срочной нужды в новых решениях с тревогой по поводу надвигающегося кризиса. Многим кажется, что данная ситуация не может сохраняться в среднесрочной перспективе, однако текущие решения, хотя они и верны в принципе, имеют малую практическую ценность.

## **Бег на месте**

Если соединить три обозначенных выше ракурса, получаем бег на месте — относительно стабильное политэкономическое равновесие, характеризующееся постоянным откладыванием реорганизации в сфере предприятий и задержками в выработке четкой и последовательной экономической политики стимулирования инновационного роста. Аналогично первым годам правления Брежнева политическая и экономическая стабильность последних лет может породить минимум две тенденции. С одной стороны, достигнутая с таким трудом стабильность может вырождаться в инсайдерские сделки картельного типа, что будет тормозить появление новых игроков (вспомним “кумовской капитализм” в Мексике 1970-х гг.). С другой — по-прежнему существует ряд воз-

возможностей для возникновения гораздо более эффективного “кумовского капитализма”, в котором постоянно появляются новые игроки и стимулируются инновации (в качестве аналога вспомним о Мексике начала второй половины 1980-х гг.). Чтобы лишний раз подчеркнуть, что на самом деле это две совершенно разные тенденции роста и что необходимо сделать между ними выбор, обратимся к более простой и более управляемой ситуации, когда перед необходимостью подобного выбора оказываются фирмы.

### **3. Концептуальные объективы, через которые мы смотрим на мир: притча о расходящихся траекториях**

#### **Что поставлено на карту: притча**

Проблемы и возможности инновационного развития России можно рассмотреть в форме притчи о двух небольших фирмах, производящих программное обеспечение в городе Новосибирске. У них одинаковая история и почти одинаковая обеспеченность человеческими ресурсами и основным капиталом. Между тем одна процветает и сотрудничает с ведущей многонациональной корпорацией в Силиконовой долине, а другая едва сводит концы с концами. Преуспевающая фирма сумела подключиться к мировым технологическим цепочкам. Благодаря такому сотрудничеству она пользуется проектными и сбытовыми возможностями ведущих фирм США. В более широком плане она познакомилась с индивидуализацией продукции и осознала важность доставки продукции по схеме “как раз вовремя”. Учитывая быстрые изменения в потребностях клиентов и необходимость соблюдать жесткую дисциплину производства и материально-технического снабжения, чтобы не отставать от этих изменений, успешная фирма становится составной частью новой экономики, перерабатывающей знания. Ее небольшой размер и скромные ресурсы не являются препятствием для успеха в силу того, что навыки производства и сбыта, которых требует рынок, в значительной степени заключены в сетях, а не в отдельных фирмах.

В противоположность ей борющаяся за выживание фирма рискует в большой мере потому, что, как почти все российские фирмы, она пытается выжить в одиночку, будучи почти полностью оторванной и от ведущих иностранных корпораций, и от российских компаний. Все инициированные знаниями перемены, создающие благоприятные возможности для первой фирмы, составляют угрозу для ее соседки. Дело в том, что одни и те же нарушения установившейся практики и привычек, которые помогают первой фирме превратить неопытность в открытость для нового и способность воспринимать новые подходы, создают чрезвычайные риски для второй. Если первая старается стать участником мирового рынка, то вторая фирма, оставшаяся без связей, финансовых ресурсов и необходимого опыта, привязана к рынку СНГ и спросу в местном госсекторе.

Что касается умений, история повторяется. Если говорить о практическом опыте программирования, то оба владельца-предпринимателя выступают на равных. Преуспевающая фирма имеет коллектив квалифицированных программистов, работающих на полной ставке. Фирма, борющаяся за выживание, имеет пару подрабатывающих студентов, так что когда появляется возможность заказа из США, фирма оказывается не в состоянии уложиться в жесткие сроки и соответствовать стандартам качества. Слабеющей фирме, попавшей еще в один порочный круг, трудно доказать потенциальным клиентам, что она могла бы хорошо распорядиться своими высококачественными человеческими ресурсами, если бы только ей предоставили такую возможность.

А хуже всего то, что первая фирма узнает, как надо учиться, а вторая — лишь то, как многого она не знает. Первая фирма вступает в *благий круг преобразования* (успех рождает успех — включение в сети знаний приносит новую квалификацию и делает более продуктивным последующее учение), в то время как вторая попадает в *порочный круг бедности* (неудача рождает неудачу: исключение из сетей знаний понижает возможность ликвидации существующего разрыва). В экономике глобального масштаба, которая все в большей мере характеризуется быстрыми переменами, исходящими из самых неожиданных источников, успех отдельных людей, фирм, регионов и национальных экономик зависит от их способности учиться через вхождение в благие круги, при этом, разумеется, избегая или быстро освобождаясь от по-

рочных кругов. Если сказать проще, в период широких и быстрых перемен способность к учению играет решающую роль.

Со стороны может показаться, что коренные различия между траекториями развития этих двух фирм объясняются простой случайностью: успешная фирма в решающий момент своего развития получила доступ к иностранным заказам и капиталу благодаря богатому дяде владельца, который эмигрировал в США в начале 1990-х гг. Что касается владельца слабеющей фирмы, то у него не было такого преимущества, как богатые родственники. Вместе с тем ни та, ни другая фирма не имели возможности пользоваться государственной программой кредитования, осуществляемой через российские коммерческие банки. У банков столько проблем с оценкой возможностей поставить фирму на ноги, что они очень неохотно выдают кредиты.

С позиции данной статьи эти примеры представляют собой серьезную политическую проблему, которую приходится решать российскому правительству. Как помочь предпринимателям, не имеющим богатого дядюшки? Как помочь хозяйствующим субъектам, которые имеют в целом верные стимулы к учебе и реорганизации, но не владеют знаниями о новых рынках и рыночных возможностях, а также способностью действовать согласно этим стимулам? Проблема заключается в налаживании деловых связей — между потенциальными инвесторами и потенциальными получателями этих инвестиций на местах, а также между местными фирмами, которые помогли бы им сократить затраты и на обучение, и на внедрение в глобальный рынок. Точка зрения, что установление таких связей — в основном вопрос удачи (богатый дядюшка из русской диаспоры в Калифорнии), не является продуктивной — очень многое в этой области могло бы сделать государство.

Исходя из этой притчи еще раз подчеркнем основные понятия, которыми мы будем оперировать в данной статье: благой круг роста и реформ, точка входа, инициаторы, цепочки прироста стоимости и кластеры.

## **Благой круг роста и реформ**

Следует обратить внимание на то, что инвестиционный климат одинаково плох и для той, и для другой фирмы: отсутствие доступа к финансовым ресурсам, зачаточный рынок услуг по

развитию бизнеса, колоссальная нормативно-правовая нагрузка и другие проблемы, слишком хорошо знакомые руководителям предприятий. Однако для обучающейся фирмы эти проблемы бывают не столь уж существенны: фирма получает финансовые средства, деловые контакты и рыночную и техническую поддержку от западной фирмы, которая приобретает ее продукты, и от других компаний в цепочке прироста стоимости. Имея устойчивые доходы, она откупается от всех тех, кто мешает ей работать, будь то государство или частная мафия. Глобально конкурентоспособные фирмы все чаще используют подобную стратегию: волей судеб они оказались в чрезвычайно несовершенной среде, но поскольку большинство их сделок с фирмами и финансовыми организациями совершается в развитых странах, для них это обстоятельство не имеет такого большого значения. В отличие от них слабеющая фирма предоставлена самой себе.

Тот же механизм положительной обратной связи (успех рождает успех, неудача рождает неудачу), который способен вызвать быстрый рост предприятия, способен также резко ускорить улучшение инвестиционного климата. Весь вопрос в синергии между действиями частного и государственного секторов. Хотя нередко считается, что мероприятия государства и развитие рыночно ориентированного частного сектора противоречат друг другу, сейчас становится все яснее, что государство и рынок дополняют друг друга. Государство предоставляет ту институциональную базу, на которой строятся рынок и частная предпринимательская деятельность. А частные фирмы, стремящиеся получить прибыль, создают то богатство, а значит, и финансовые ресурсы, которые необходимы государству для выполнения возложенных на него социальных функций<sup>1</sup>.

Такая дополняемость дает эффект взаимной поддержки: когда одна сторона работает лучше другой, это заставляет другую также повышать уровень своей работы. Когда частные предприниматели, стремящиеся успешно конкурировать на международном рынке, сталкиваются с недостатками во внутренней деловой среде (как, например, судебная система, неспособная обеспечить вы-

---

<sup>1</sup> Этот и следующие подразделы построены на материале доклада Всемирного банка “Африка способна конкурировать” — в рамках Программы Всемирного банка по развитию частного сектора (1998 г.).

полнение договорных обязательств, нормативные, инфраструктурные или иные препятствия), они, скорее всего, будут добиваться реформ. Соответственно по мере укрепления правового и нормативного поля частный сектор должен формировать свой характер путем привлечения фирм, стремящихся получить прибыль через создание богатства, и вытеснения фирм, преуспевающих за счет приспособленческой деятельности, направленной на получение ренты. Подобное взаимодействие между государством и рынком способствует возникновению *благой спирали — кумулятивного, взаимоподдерживающегося процесса роста и преобразований.*

### **Открытие благого круга: точки входа**

Чтобы открыть благоую спираль реформ, имеет смысл сосредоточить внимание на реальных (конкретных, осязаемых) инициативах, причем не в качестве замены постоянных усилий по реформированию политического курса и институтов, а в качестве точки, откуда легче обнаружить системные ограничения и откуда логически последуют менее осязаемые реформы. Мы называем подобные инициативы точками входа. Такой подход дает целый ряд практических преимуществ. Во-первых, конкретность цели создает сильный стимул для правительства принять на вооружение программу PSD (Развитие частного сектора) и помогает ему обосновать потребность в дополнительном пакете реформ на языке, понятном каждому. Во-вторых, конкретные цели гораздо легче перевести в контрольные цифры, которые позволяют оценивать успешность реализации и сигнализируют, когда следует продолжать игру, а когда — выходить из игры. В-третьих, данный подход позволяет сосредоточить внимание на конкретных сторонах деловой среды: когда начинаешь входить в подробности ведения бизнеса, бывает легче нащупать корни неполадок и системных проблем, которые не так-то легко обнаружить на макроуровне.

### **От инициаторов — к цепочкам прироста стоимости и кластерам**

*Инициаторы*, т.е. успешно работающие фирмы, которые осваивают новые рынки и вообще работают по-своему, — это необходимое, но не достаточное условие для того, чтобы принципиально

изменить ситуацию. Каким образом опыт успешных фирм передается другим фирмам? Все дело в эффекте критической массы. При анализе вопроса о достижении критической массы успешных фирм весьма полезно воспользоваться двумя аналитическими ограничениями, заимствованными из науки об управлении и исследованиях развития. Первое касается цепочки предложения, или цепочки прироста стоимости. Второе — это понятие кластеров, а именно, межфирменных сетей и промышленных районов. В литературе эти два понятия часто употребляются совместно. Общим для них является представление о том, что хозяйственная деятельность координируется не только посредством сигналов, поступающих от безличного рынка. Она также предполагает непосредственную координацию через личное общение. Но характер координации и виды взаимоотношений (или институциональных взаимосвязей), которые предполагаются этими понятиями, совершенно различны.

Цепочка прироста стоимости — это представление производственного цикла в виде ряда взаимосвязанных процессов, организованных по вертикали, начиная с производства сырья и кончая доставкой конечного продукта и обслуживанием потребителя. Такие цепочки принято называть по наименованию продукта: автомобильная цепочка и т.п. Когда производственный процесс рассматривается с точки зрения цепочки прироста стоимости, появляется понимание, что для него требуются более специализированные затраты, которые должны быть состыкованы друг с другом как единое целое. Цепочка прироста стоимости, как правило, охватывает несколько отраслей, но каждый этап более тесно связан с верхними или нижними позициями цепочки, чем с другими производителями отрасли.

Цепочка прироста стоимости — пример связи по вертикали. А “промышленный район”, или кластер, представляет процесс промышленного развития в виде горизонтальных связей между фирмами. Это заимствованное из прошлого представление было развито и расширено с целью интерпретировать характер развития экономики в Центральной Италии. Раньше Центральная Италия характеризовалась множеством мелких городков, специализировавшихся на производстве изделий с высокой добавленной стоимостью, начиная от специального промышленного оборудования и медицинской техники и кончая модными предметами роскоши (текстиль, одежда, обувь и мебель). Здесь мы вновь наблюдаем ситуацию, противоположную рынку, где координация

происходит безлично. Такие районы предполагают экономию, обусловленную внешними факторами. В основе своей это связи, которые поддерживаются не через рынок и не отражаются в цене. Фирмы выходят на рынок не как самостоятельные, автономные производители, а как хозяйствующие субъекты, опирающиеся на целый ряд связей друг с другом. Эти связи касаются совместного использования техники, определенного стиля или характера конструирования, а также общего фонда ресурсов. Но реальные взаимоотношения конкретных фирм внутри этих сообществ далеки от постоянства или стабильности. В совместно работающих фирмах происходят непрерывные перемены, и любая такая фирма, как правило, постоянно меняет свое место в этих взаимоотношениях. Еще одна особенность, отличающая такую структуру от цепочки прироста стоимости, заключается в том, что в ней чрезвычайно трудно выделить конкретный центр власти и административного управления. Тем не менее это ощущение общности важно потому, что оно не позволяет подобной агломерации распасться, и вопрос о том, как создаются и сохраняются во времени подобные сообщества, — это, можно сказать, основной вопрос, возникающий при использовании данного аналитического построения.

Причина, по которой мы так подробно излагаем эти два аналитических построения, вполне практична. Дело в том, что они представляют две совершенно различные институциональные конфигурации российской экономики в перспективе: одна — вертикальная цепочка прироста стоимости, включенная в диверсифицированный конгломерат (корейский сценарий), а другая — это горизонтальная сеть мелких фирм, внедряющихся в мировой рынок (сценарии Израиля и Большого Китая). В следующем разделе будут рассмотрены несколько вариантов, вытекающих из этих двух институциональных вариантов.

## **4. Что поставлено на карту: формирующиеся траектории развития экономики**

### **Пробудиться, догнать и устремиться вперед**

Целесообразно разделить хозяйствующих субъектов России на три крупные группы, которые находятся сейчас на разных этапах преобразования. Важно, чтобы эта неоднородность отра-

жалась в стратегическом курсе правительства, с тем чтобы оно могло поддерживать диалог с этими группами; соответствующим образом должна строиться и его политическая программа.

- *Программа “пробуждения” (“waking up”) для тех, кто бежит на месте*, а именно, хозяйствующих субъектов, не имеющих ни стимула, ни способности учиться и перестраиваться. Примером здесь могут служить “красные директора”, привыкшие кормиться рентой с имущества, которое сейчас находится в их собственности. Подобная рента сейчас уже близка к истощению. Впрочем, появилось новое поколение высших руководителей, которым тоже не мешало бы пробудиться.

- *Ликвидация отставания “инициаторов” (“catching up”) — хозяйствующих субъектов, имеющих в целом верные стимулы к обучению и реорганизации, но не имеющих возможности действовать согласно этим стимулам.* Одной из задач государственной политики, направленной на ускоренную ликвидацию отставания, является поощрение спроса на знания со стороны как частного, так и государственного секторов<sup>2</sup>, и создание условий для удовлетворения этого спроса. Именно инициаторы частного и государственного секторов, а также объединения инициаторов составляют главную аудиторию для политического диалога и политических реформ. Центральной задачей программы ликвидации отставания является формирование такой аудитории и повышение ее профессионального уровня и квалификации.

- *Распространение опыта передовых инициаторов*, а именно успешных фирм (*восходящих звезд*), которые имеют и стимулы, и возможности, чтобы ликвидировать отставание. Подобные компании не должны быть первоочередными объектами государственной поддержки при реорганизации. Однако правительству полезно поучиться на их опыте, информировать общественность об их успехах (показательные случаи) и помогать им устанавливать связи с остальной местной экономикой.

---

<sup>2</sup> Зачастую инициаторы — это молодые, способные и восприимчивые к новому, но неопытные государственные чиновники, которые пытаются чего-то добиться в одиночку. Чтобы их усилия увенчались успехом, им нужно более глубокое понимание вопросов, стоящих сегодня на повестке дня. Вполне может оказаться (как уже не раз бывало в полупромышленных странах в аналогичных обстоятельствах), что в последнее время кто-то из этих чиновников решит уйти с государственной службы и перейти в частный сектор или в торгово-промышленное объединение.

Если сформулировать это несколько иначе, стратегия ускоренной ликвидации отставания включает три составные части:

*разбудить* бегущих на месте чиновников и руководителей производства (“waking up”);

*ускорить ликвидацию отставания* тех, у кого имеются верные стимулы, но недостаточно возможностей (“catching up”; см. также вставку 4.1);

*углубить процесс ликвидации отставания* тех, кто имеет и стимулы, и возможности для реорганизации (поступательное движение — “forging ahead”).

Программа ликвидации отставания в основном предполагает ***управление ожиданиями хозяйствующих субъектов*** в будущем на основе общего представления о будущем или общей программы развития. Существует мировой опыт удачного ведения диалога между частным и государственным секторами, что позволяло резко ускорить институциональные преобразования и коренным образом улучшить ожидания (Сальвадор 2021, Малайзия 2020). Этот опыт весьма актуален для России.

Программа пробуждения предполагает главным образом реальную оценку обеспеченности страны и институтов по сравнению с странами-эталоном. Чтобы определить для страны рыночные ниши со сравнительно низкими барьерами на входе, необходимо иметь стратегическое представление и о ее возможностях, и о мировых тенденциях. В России, как и в других странах СНГ, можно заметить очень большую щепетильность в вопросе межгосударственных сравнений. Несмотря на снижение реальных доходов в последние годы, многие россияне по-прежнему злятся и негодуют, когда им говорят, что им есть чему поучиться у такой страны, как Китай: “Наш образовательный уровень такой же, как во Франции и Испании, так что нашу эффективность надо оценивать по ним”. Никогда не вредно учиться на стимулирующих примерах. Главное — не забывать, сколько времени и средств понадобилось передовым странам, чтобы создать те институты, которые они сегодня имеют.

В данной статье доказывается, что для России важно иметь практические международные эталоны, на которые она могла бы ориентироваться и учиться на их опыте. *Мы предлагаем четыре таких эталона*: Южная Корея, Израиль, Большой Китай и богатые ресурсами и успешно развивающиеся страны с рыночной экономикой, такие, как Норвегия, Австралия, Канада.

#### **Вставка 4.1. Программа ликвидации отставания (“catching up”) глазами производственника**

Программу ликвидации отставания можно проиллюстрировать примером умеренно успешного инициатора — *Института катализа в Академгородке под Новосибирском*.

Институт катализа имеет большой опыт работы с промышленностью и проведения научных исследований на коммерческой основе. Начиная с 1985 г. институт выступает координатором межотраслевого научно-технического комплекса “Катализатор”, который вовлек в каталитические химические процессы всю российскую промышленность.

В отличие от многих российских институтов руководство здесь полностью контролирует ситуацию и создало соответствующую систему стимулов и организационную структуру, что в основном и объясняет успех института. Лаборатории сами занимаются привлечением средств из разных внебюджетных источников. Институт строится на основе хозрасчетных центров (56), которые делают отчисления в центральный фонд (55%). Такая система помогает привлекать молодых ученых, а также создает стимул для тех, кто добывает контракты. Прикладные исследования и разработки составляют 70% всей деятельности института, в то время как фундаментальные исследования составляют 30%. По сравнению с советскими временами в институте явно произошел сдвиг в сторону договорных НИОКР и иностранных рынков. Около 75% всех доходов приносят контракты (в основном иностранные), и 30% средств поступает из госбюджетов. В средствах, получаемых из коммерческих источников, 50% приходится на долю договоров на НИОКР, 30—40% — на лицензии и 10% — на прочие источники. В 1996 г. институт заключил партнерские соглашения с рядом крупных иностранных и отечественных фирм. Для дальнейшего роста института необходимо развитие этих партнерских отношений.

Институт развил ряд управленческих функций, которые в других российских институтах развиты очень слабо, а именно маркетинг, управление финансами и права интеллектуальной собственности. Так, в 1996 г. институт потратил 70 тыс. американских долларов на обеспечение патентов за рубежом.

Принципиальным вопросом для будущего развития института является то, сумеет ли он накапливать знания, или его основным активом будет оставаться база знаний, сохранившаяся с советского периода. Проведенные в институте опросы обнаружили большой разброс мнений по этому вопросу. Институт стремится повысить долю доходов от лицензирования в противоположность договорным работам, которые считаются менее подходящими для наращивания базы знаний и последующих инвестиций. В рамках Российской Академии наук инсти-

тут работает в промежуточном режиме между НИИ и коммерческой компанией. До сих пор институту удавалось сохранить свою организационную целостность несмотря на эти противоречивые требования. Однако неизвестно, сумеет ли он сохранить свою организационную целостность, если учесть восстановление российской промышленности, которая, возможно, захочет самостоятельно вести НИОКР.

#### *Ключевые моменты программы ликвидации отставания*

Институт катализа — пример благоприятных возможностей и пределов внешней ориентации российской системы НИОКР. Институт сумел совершить настолько решительный переход от внутренних рынков ко внешним, что здесь можно говорить уже о замене экспорта. Однако после 10 лет подобной стратегии представляется, что существует некий предел, до которого она может приносить экономическую выгоду российской экономике. Ее внешняя ориентация определяется слабостью отечественной промышленности, которая до последнего времени не создавала спроса на НИОКР. Находясь в тисках требований зарубежных клиентов и необходимости создания собственного долгосрочного задела разработок, институт, по-видимому, не в состоянии накапливать новые знания с такой скоростью, которая обеспечила бы его долговременный рост. Продажа отечественных навыков и умений через научно-техническое обслуживание и (в гораздо меньшей степени) через выдачу лицензий (капитализированные знания) позволяет институту удержаться на плаву, но при этом очень мало дает в плане побочных результатов для внутреннего употребления или включения в международные сети. Если в стране восстановится спрос на НИОКР, это могло бы оказать большое влияние на положение института, который тогда смог бы развиваться в других направлениях: как институт, ориентированный на фундаментальные исследования, или как отраслевой институт российской химической промышленности. В последнем случае сотрудничество с отечественной промышленностью в сочетании с накопленным опытом участия в международных сетях могло бы создать гораздо более надежную основу для дальнейшего развития института.

#### *Задачи на будущее*

Чтобы интегрироваться в международные сети на более выгодных условиях, институту необходимы стратегические союзы. Для этого нужен консультант по маркетингу, ориентированному на показатели эффективности, или договор о сотрудничестве с аналогичной органи-

зацией на Западе, по которому один из ведущих сотрудников института мог бы в течение 5—8 недель стажироваться в аналогичной западной организации, набраться опыта и заручиться соответствующими контактами и контрактами. И та, и другая схема недешевы. Однако имеется существенный внешний эффект инициатора, который оправдывает участие в этом деле государственного сектора (например, в виде гранта от международных доноров) на паритетных началах.

*Источник:* Radosevic, 2000.

## Возникающие траектории общеэкономического уровня

В табл. 4.1 предлагаемые эталоны приведены в виде сопоставления двух критериев. Во-первых, мы анализируем *агентов* создания богатства и роста в России (большой бизнес против малых и средних предприятий), и, во-вторых, рассматриваем *наукоемкость роста* (высокотехнологичные фирмы против роста за счет природных ресурсов).

Четыре траектории рассматриваются в следующих аспектах:

- ***страны для сравнения*** (например, Корея по обрабатывающей промышленности). Чтобы дать более полную картину, мы обсуждаем также примеры стран-неудачниц, так что если лица, формирующие политику страны, решат взять за образец политику Кореи, они должны быть готовы и к таким результатам подобной политики, которые получились на Филиппинах и в Индонезии;

- ***агенты роста и перемен*** и их место в формирующейся промышленной структуре. Особое внимание уделяется тому, каким образом агенты роста (промышленные группы, начинающие фирмы и отпочковавшиеся фирмы) вовлекаются в цепочки прироста стоимости и другие сети предприятий;

- ***международный аспект*** — каким образом агенты роста включаются в глобальные цепочки роста (осторожное внедрение, опосредованное протекционистскими барьерами при наукоемком росте против более либерального режима на базе природных ресурсов);

• **акценты государственной политики** — здесь обсуждение становится более предметным и реальным. Так, невозможно представить сегодня в Израиле новый бизнес в сфере венчурного капитала или высоких технологий, который мог бы встать на ноги без помощи государственных программ “инкубации” бизнеса и других инициатив по промышленному освоению новых технологий. В таблице приведен целый ряд примеров наиболее успешных из подобных инициатив.

**Таблица 4.1.** Россия: институциональное разнообразие стратегий развития

Агенты роста	Рост за счет обрабатывающей/наукоемкой промышленности	Рост за счет использования природных ресурсов
<p>Большой бизнес (промышленные группы)</p>	<p><i>Образец:</i> Южная Корея (неудачники: Филиппины, Индонезия)</p> <p><i>Агент перемен:</i> диверсифицированные ориентированные на экспорт промышленные группы</p> <p><i>Акценты государственной политики:</i> дисциплинирование крупного бизнеса (временная защита в обмен за выдающиеся экспортные успехи в обрабатывающих отраслях)</p> <p><i>Показательные государственные инициативы:</i> программы технического образования</p>	<p><i>Образцы:</i> Чили, Австралия, Норвегия, Канада, Финляндия (неудачница: Аргентина)</p> <p><i>Агенты роста:</i> ориентированные на экспорт промышленные группы</p> <p><i>Акценты государственной политики:</i> поддержка установления связей вверх и вниз по производственной цепочке с целью повышения добавочной стоимости природных ресурсов</p> <p><i>Показательные государственные инициативы:</i> поддержка нетрадиционных статей экспорта (например, Фонд Чили); программы развития связей (кластерные инициативы, программы развития поставщиков)</p>
<p>Малые и средние предприятия (сети малых и средних предприятий и крупных фирм)</p>	<p><i>Образец:</i> Израиль</p> <p><i>Агент перемен:</i> высокотехнологичные и экспортно-ориентированные начинающие и отпочковавшиеся компании</p>	<p><i>Образцы:</i> Китай, Тайвань</p> <p><i>Агент перемен:</i> местные сети малых и средних предприятий (“поселковые предприятия” и другие формы местной корпоративности)</p>

Агенты роста	Рост за счет обрабатывающей/наукоёмкой промышленности	Рост за счет использования природных ресурсов
	<p><i>Акценты государственной политики:</i> коммерческое освоение результатов НИОКР и инкубация новых коммерческих предприятий</p> <p><i>Показательные государственные инициативы:</i> смешанные государственные-частные фонды начальных инвестиций, инкубаторы высокотехнологичных фирм</p>	<p><i>Акценты государственной политики:</i> развязывание децентрализованной государственно-частной деятельности по созданию богатства и местных институциональных инноваций</p> <p><i>Показательные государственные инициативы:</i> центры продуктивности, программы распределения доходов для региональных органов самоуправления</p>

Эти четыре сценария будут рассматриваться в качестве иллюстрации решающей роли агентов.

По корейскому сценарию агентом роста является большой бизнес, который действует в связке с сильным и эффективным правительством, причем оба характеризуются широким горизонтом планирования. В сценарии скандинавских стран и Чили тоже действует большой бизнес, но больше ощущается присутствие глобальных многонациональных корпораций, причем государство находится на заднем, а не на переднем плане экономических преобразований. В обоих сценариях экономические преобразования происходят сверху вниз. Их инициируют крупные и мощные агенты (большой бизнес и федеральное правительство), при этом предполагается эффект просачивания инноваций на уровень менее крупных агентов — местных органов самоуправления и мелких фирм.

В двух других сценариях, китайском и израильском, преобразования имеют совершенно иную динамику. Они исходят снизу, из местных источников энергии — нарождающихся мелких фирм и местных (областных и городских) органов самоуправления, которые ускоряют и развивают частную инициативу. Агентами здесь являются новые игроки, действующие совместно с органами местного самоуправления. Динамика развития имеет

направление снизу вверх: крупные фирмы тоже возникают, но больше как объединения сетей малых фирм, причем федеральное правительство не играет решающей роли в экономических преобразованиях и выступает во многих децентрализованных инициативах скорее как посредник, чем как лидер.

Следует заметить, что даже наименее наукоемкий сценарий предполагает весьма насыщенную и обширную программу содействия развитию знаний и промышленности. На самом деле, мы полагаем, что наиболее актуальными для России по этому сценарию являются задачи развития знаний. Во вставке 4.2 на примере двух крупнейших кризисов в чилийской экономике (в 1973 г. и 1979—1982 гг.) анализируются соответствующие вопросы “как” и “почему”.

#### **Вставка 4.2. Институты стимулирования экономической эффективности по ресурсно-ориентированному сценарию**

В современной истории Чили являет собой наиболее яркий пример успешного роста за счет природных ресурсов. Приводимые примеры показывают, как знания в сфере технологии и маркетинга помогли совершить переход от экспорта с низкой добавленной стоимостью к экспорту с высокой добавленной стоимостью.

##### *Пример 1: ПРОЧИЛЕ*

Первый пример — Фонд содействия экспорту, или ПРОЧИЛЕ, который представляет собой государственный фонд поддержки экспортных проектов, предлагаемых группами фирм одного и того же сектора. Эта программа была одной из нескольких инициатив, направленных на расширение экспорта, которые были предприняты правительством Пиночета после экономического краха страны в 1981—1982 гг. По этой программе (в которой не могли принимать участие отдельные фирмы) правительство финансировало 50% расходов по каждому проекту, на который распространялась программа. Помимо финансовых субсидий ПРОЧИЛЕ обеспечивал одобренные проекты и, разумеется, группировавшиеся вокруг них фирмы специализированным обслуживанием, таким, как сбор информации о зарубежных стандартах и рыночных тенденциях, а также организация ознакомительных поездок на предприятия зарубежных конкурентов. Таким образом, действующие и потенциальные экспортеры получали сильный стимул к формированию отраслевых комитетов, которые в свою очередь разрабатывали

индивидуальные проекты, могущие претендовать на финансовые и иные субсидии. Как правило, такие проекты были призваны сочетать повышение качества для соответствия международным стандартам и создание новых продуктов для мировых рынков. Первые отраслевые комитеты объединяли изготовителей переработанных фруктов и овощей, лососевой рыбы и других морепродуктов, свежих фруктов, мебели, текстиля, вина и бумажных изделий. К началу 1988 г. действовало около 65 комитетов, насчитывавших от 6 до 14 предприятий и объединявших в совокупности более 700 фирм.

*Пример 2: Фонд Чили — пестование новых предприятий*

В 1970-е гг., после смелых экономических реформ, в Чили сформировался либеральный и стабильный макроэкономический климат, но при этом рост экспорта был вялым. Для страны с такими богатейшими природными и минеральными ресурсами перспективной представлялось развитие агропромышленного комплекса, но ей не доставало институциональной инфраструктуры — лизинговых компаний, механизмов определения спроса, информации о рынке и т.д. В сфере переработки сельскохозяйственной продукции господствовали громадные предприятия, созданные С. Альенде, которые хотя и были приватизированы, но все равно оставались монополистами. Содействие процессу формирования новых агроперерабатывающих цепочек прироста стоимости, направленному снизу вверх, и стало основной задачей Фонда Чили — смешанной организации, которая одновременно осуществляла поддержку проектной деятельности (выявление перспективных направлений на мировом рынке), способствовала развитию технологий (адаптировала перспективные агропромышленные технологии и создавала фирмы для пилотного внедрения новых технологий) и служила фондом стартового капитала для новых предприятий (финансирование фирм и реализация прибыли после продажи их частным инвесторам). Принято считать, что стремительный рост чилийского экспорта — искусственно разводимых лососевых, томатной пасты, столового винограда и других товаров — это заслуга Фонда Чили.

Социальные результаты деятельности Фонда Чили намного значительнее частных (выручка от продажи успешно работающих фирм) вследствие демонстрационного эффекта новых малых и средних предприятий (полномасштабное использование новых технологий в ряде предприятий) и эффекта передачи технологии. Но не надо обольщаться: Фонд Чили — довольно непрозрачная организация, так что неудивительно, что она совершила немало ошибок, когда инвестировала в технологии, впоследствии оказавшиеся неудачными. Она непрозрачна как по своему

происхождению, будучи плодом “брака по расчету” между корпорацией ИТТ (профинансировавшей 50% стартового капитала в обмен на возврат своих активов, национализированных Альенде) и правительством Чили, так и в функциональном плане, являясь одновременно средством поддержки проектов, инкубатором новых технологий и фондом венчурного капитала. Но все эти оговорки только делают Фонд Чили еще более интересным явлением: это вторая по степени эффективности форма реакция на чрезвычайно несовершенную институциональную среду.

### *Уроки*

Эти два примера иллюстрируют три основных положения, развиваемые в данной статье:

- кризис — это призыв проснуться и начать действовать прагматично и решительно (обе вышеописанные организации возникли в кризисной ситуации);
- важность сотрудничества между государственным и частным секторами (положив начало обеим этим организациям, “чикагские ребята” выступили как сторонники промышленной политики);
- *организации-основатели ориентируются на показатели экономической эффективности, делая упор на квантифицируемые результаты (экспортные показатели субсидируемых фирм), а не на итоговые документы (представленные отчеты, завершенные программы и т.д.).*

Речь идет о том, что в России сейчас появляются все эти четыре траектории (сценария). Все они целесообразны, хотя и в разной степени. Научно-техническая экономика развивается с помощью разных локомотивов и источников роста. И имеется широкая программа содействия наукоемкому развитию согласно каждой из этих четырех траекторий роста. Далее в трех основных разделах статьи мы рассмотрим формирующуюся стратегическую программу (разд. 5), курс содействия институциональным инновациям с целью реализации этой программы (разд. 6) и ключевые решения, которые необходимо принять (разд. 7).

## **Агенты перемен (инициаторы) и их мотивации**

Кто в России является агентами перемен — инициаторами, готовыми идти на риск и затем пожинать плоды своих усилий? Можно назвать следующих возможных кандидатов на эту роль:

- промышленные олигархи (конгломераты, финансово-промышленные группы);
- новые игроки (отпочковавшиеся компании, начинающие компании и отдельные “красные директора”, сумевшие совершить резкий поворот к лучшему на своих предприятиях);
- органы местного самоуправления, активно и продуктивно экспериментирующие в плане местных политических инициатив (например, Новгородская область, г. Москва).

Говоря об инициаторах, основное внимание необходимо уделить двум вопросам: их *мотивации* (в принятии риска) и *горизонту планирования* (склонность дожидаться вознаграждения за принятый риск). Вопрос мотивации чрезвычайно сложен, и здесь мы затрагиваем лишь самый верхний слой проблемы. В качестве первого приближения будем считать, что мотивацией служит стремление оспорить сложившуюся расстановку сил.

Стремление сместить агента (к примеру, промышленного олигарха) может исходить из трех источников. По большей части это рыночные факторы (внешние и внутренние конкуренты), но это стремление может исходить и от государства (в силу его регулирующих и правоприменительных полномочий). Еще один возможный источник — гражданское общество в целом (так называемый “глас народа”). В этом плане крупным игрокам обычно не приходится опасаться, что их положение могут оспорить (будь то рынок, правительство или “глас народа”). На самом деле они являются монополистами. Эти квазимонополии можно противопоставить новым игрокам — отпочковавшимся и начинающим фирмам, а также новоявленным политическим руководителям, которые яростно сражаются на многих фронтах.

Но не все монополии (и не все новые игроки) равны от рождения. А. Хиршман (Hirshman, 1970) проводит различие между ленивой и агрессивной монополиями, которое весьма актуально для России. Ленивая монополия имеет слабый стимул к переменам и очень краткосрочный горизонт планирования. Агрессивная же монополия сталкивается с незначительной рыночной конкуренцией, но ее может беспокоить громкий “глас народа” как изнутри, так и снаружи, или она может иметь харизматического руководителя. Короче говоря, водораздел между “ленивыми” и “агрессивными” монополиями проходит по горизонту планирования. В табл. 4.2 сопоставляются критерий оспори-

мости и критерий глубины горизонта планирования и строится таксономия инициаторов. Заметим, что данная таксономия не объясняет причин, по которым вещи таковы, каковы они есть. Наша цель скромнее: предложить некие стимулирующие мысль “объективы” для рассмотрения перемен и их агентов.

**Таблица 4.2.** Таксономия инициаторов

	<b>Прочно укорененные:</b> почти не связаны рыночной и вне-рыночной дисциплиной	<b>Новые игроки:</b> новые и отпочковавшиеся компании и новые политические лидеры
<b>Краткосрочный</b> горизонт планирования	<i>Ленивая монополия</i>	<i>Борющийся за жизнь аутсайдер</i> (например, новая компания)
<b>Долгосрочный</b> горизонт планирования	<i>Агрессивная монополия</i> (например, промышленные конгломераты, занимающиеся энергичным приобретением активов с заниженной оценочной стоимостью)	<i>Восходящая новая звезда</i> (например, успешные работающие на экспорт фирмы — производители программных продуктов)

Разнообразие мотиваций к принятию риска объясняет внешне парадоксальную ситуацию, когда инициатором становится ленивая монополия. Здесь речь идет о своего рода “причудах богатей”, когда в случае успеха рискованного предприятия инициатор пожинает плоды, но в случае неудачи убытки падают на кого-то другого<sup>3</sup>. Более существенна в данном случае *внутренняя мотивация* руководителей бизнеса. Накопление богатства подчиняется закону убывающей доходности: по достижении определенного порога добавление новых миллионов к уже имеющемуся личному богатству может стать бессмысленным и скучным. Это одна из причин того, почему богачи занимаются благотворительностью.

<sup>3</sup> Такое обобществление риска объясняет примеры безрассудного принятия риска ленивыми монополиями; в советские времена это приводило к *социально неэффективным техническим переменам* (вспомним проект сверхзвукового воздушного лайнера “Ту-144” или проект советского космического корабля многоразового действия “Буран”) или уже совершенным глупостям (проект “Поворот сибирских рек”).

Но для нашей темы важнее явление *венчурной филантропии*, которое получило большое распространение в таких местах, как, например, Силиконовая долина в США. Как видно из самого названия, в нем присутствуют как принципы *венчурного капитала* (отчаянный, но обдуманый частный риск и получение прибыли), так и принципы традиционной благотворительности (пожертвования на благо общества). Эти две крайности могут сходиться в самых различных формах. Типичным примером проекта венчурной филантропии может служить крупный коммерческий проект, имеющий общественный резонанс (например, проект корпорации IBM по компьютеризации школ в такой стране, как Гватемала, которая является ее будущим рынком) и обладающий громадным стратегическим потенциалом прибыли в случае его успеха. Даже если проект не сумеет достичь своих коммерческих целей, он все равно выполнит поставленные задачи благотворительности. Школы в Гватемале сумеют извлечь пользу из компьютеров, даже если Гватемала не станет защищенным от конкурентов рынком сбыта для продуктов IBM.

Данную статью следует рассматривать как приглашение влиятельным фигурам российского общества заняться скромной венчурной филантропией. Поскольку содержание подобной венчурной филантропии может определяться лишь совместно с инициаторами в правительстве, в остальной части статьи мы подробно рассматриваем наукоемкую экономику применительно к государственному сектору. В заключительном разделе все это сводится воедино и предлагаются конкретные проекты в области венчурной филантропии.

## **5. Три пункта повестки дня для правительства: дерегулирование, горизонтальная промышленная политика, отраслевые инициативы**

### **Инновационный рост: три пункта повестки**

Для решения многочисленных проблем инновационного роста среднесрочная (3—5-летняя) стратегия правительства должна строиться на следующих четырех основаниях:

- сохранение устойчивой макроэкономической структуры и либерального торгового режима;
- коренное улучшение экономической обстановки, которая служит базой для формирования инновационного климата;
- политический курс, направленный на содействие реформированию экономики и облегчение доступа для всех частных агентов (горизонтальная промышленная политика, т.е. такая, которая не искажает цен);
- управление (после тщательной оценки) ходом реализации отраслевых инициатив в сфере промышленной политики (тех, которые могут исказить относительные цены, например стратегий ускоренного формирования промышленных групп и конгломератов).

Мы не будем останавливаться на макроэкономической структуре, а подробно рассмотрим оставшиеся три пункта повестки дня, которые в совокупности известны как аспект спроса наукоемкого роста.

## **Энергичное дерегулирование как точка входа и сигнал для других реформ**

Среди различных проблем, которые приходится решать в сегодняшней экономической ситуации в России, самой приоритетной следует считать программу дерегулирования. Это первый и решающий шаг, который должно сделать правительство, чтобы восстановить доверие тех инвесторов, которые уже активно работают в России, и чтобы создать новый облик России, который будет привлекательным для бизнеса и будет способствовать появлению на рынке новых предприятий. В странах с переходной экономикой, а также и в других странах мира (например, в Латинской Америке) основная перестройка на уровне предприятий касалась изменения культуры управления. Для того чтобы новые менеджеры появились изнутри (т.е. инженер, превращающийся в предпринимателя) или извне (прямые иностранные инвестиции), необходимы в первую очередь **заслуживающие доверия институциональные преобразования**, создающие стимулы и благоприятные возможности для реорганизации.

Дерегулирование является важнейшей точкой входа для широкого развития реформ в России. Во вставке 5.1 приводится пример того, как реформы в сфере дерегулирования помогли ускорить широкие экономические реформы в Мексике. Хотя ясно, что экономическая обстановка в Мексике и России совершенно различна, одна из ключевых идей “уполномоченного по дерегулированию” в Мексике имеет прямое отношение к России. Этот уполномоченный установил такой порядок, при котором “бремя доказательства” переместилось от руководителей предприятий к государственным ведомствам. Отныне государственные служащие должны защищаться и объяснять, для чего существует та или иная нормативная процедура. То, что госслужащие поставлены в положение руководителей предприятий, а высшие чиновники теперь непосредственно ответственны за свою политику, является крупнейшей институциональной новацией, значение которой выходит далеко за рамки мер дерегулирования.

**Вставка 5.1. Деререгулирование как точка входа:  
мексиканский “car” дерегулирования**

В 1998 г. президент Мексики назначил “уполномоченного по дерегулированию”. Ежемесячно этот чиновник отчитывался непосредственно перед президентом и его экономическим советом министров. Было объявлено, что все коммерческие фирмы, большие и малые, получают равный доступ в канцелярию уполномоченного, куда они могут подавать жалобы на трудности, связанные с государственными нормами и постановлениями. По получении такой жалобы канцелярия обязана была выяснить, откуда взялось такое постановление, как оно сочетается с другими нормами и должно ли оно оставаться в силе. Канцелярия работала по жесткому графику: если она не принимала мер к сохранению, пересмотру или упразднению спорной нормы, через 45 дней такая норма автоматически теряла юридическую силу.

По всеобщему признанию, за первые четыре года своего пребывания в должности уполномоченный по дерегулированию сумел значительно ускорить осуществление программы реформ в Мексике. Частные предприниматели, с трудом сводившие концы с концами, обрели в его лице эффективного и отзывчивого защитника на самом высшем правительственном уровне. Успех этого начинания определяется следующими факторами:

- безусловная поддержка президента — обстоятельство, из которого и чиновники, и граждане сделали вывод, что им придется выполнять решения уполномоченного;
- его решения можно было отменить только на высшем правительственном уровне;
- *были предусмотрены суровые наказания для чиновников, не выполнявших его постановления;*
- установлены жесткие временные ограничения, обеспечивавшие оперативные и наглядные результаты;
- штат сотрудников уполномоченного хорошо ориентировался в экономических последствиях дерегулирования и понимал сложные взаимодействия внутри нормативного поля и их административные требования — осуществить общегосударственную программу дерегулирования в одиночку не по силам никому.

Наконец, решающее значение имело то, что уполномоченный заслужил доверие и чиновников, и общественности, поскольку одинаково внимательно выслушивал и беспомощных, и влиятельных людей и постоянно проявлял свою беспристрастность.

*Источник: World Development Report, 1997, p.73.*

Имеются и другие основания считать программу дерегулирования приоритетной:

- дерегулирование окажет немедленное и очень значительное влияние на режим стимулирования частных хозяйствующих субъектов;
- и в правительстве, и в сфере бизнеса крепнет убеждение, что программа дерегулирования имеет первоочередное значение;
- эта программа не слишком тяжела в институциональном плане, т.е. она не требует (по крайней мере на первых порах) большой работы по созданию институтов, благодаря чему многие меры государственного вмешательства (в том числе и некоторые из тех, о которых речь впереди) можно подготовить и принять достаточно быстро;
- успехи дерегулирования реально ощутимы, и их легко контролировать с помощью периодических обзоров хозяйственной деятельности. Такие контролируемые показатели достижений могли бы стать главным моментом межобластных конкурсов на лучшее предложение по повышению конкурентоспособности области, о чем мы будем говорить в следующем разделе, посвященном реализации стратегий и институциональных новшеств.

## Горизонтальная промышленная политика

В отличие от отраслевой (вертикальной) промышленной политики, горизонтальная политика открыта для всех хозяйствующих субъектов и обычно требует от своих клиентов довольно значительного потенциала. Существует весьма внушительный диапазон инструментов, начиная от долевых субсидий (“легкое касание”) и кончая промышленными парками (“интенсивный подход”) (см. табл. 5.1, вставки 5.2 и 5.3). Скорее всего, проблема не в отсутствии эффективных инструментов преобразования, а в том, как применять их в конкретных условиях данной страны. Имеется еще очень здравое мнение, что успех или неудача конкретных инструментов зависят от наличия государственного сектора или общественного предпринимателя, который сумеет открыть и реализовать творческие точки доступа, необходимые для применения таких инструментов.

**Таблица 5.1.** Инструменты горизонтальной промышленной политики содействия наукоемкому росту

Инструменты	Целевая совокупность фирм	Цель	Допущения и основные риски	Уроки удачных примеров в развивающихся странах
Управляемое рабочее пространство: инкубаторы для бизнеса, технопарки, компании по управлению активами	Фирмы, созданные в результате получения части ликвидированных активов  Начинающие фирмы	Содействие созданию новых компаний путем: давления со стороны наличных активов; давления со стороны рыночного спроса; улучшения материально-технического снабжения и экономической обстановки в управляемом рабочем пространстве	Необходимо развивать и поддерживать предпринимательскую деятельность с помощью специальных структур  Одна из самых серьезных опасностей — это жесткие бюджетные ограничения перестраиваемых промышленных гигантов	Молдова (ARIA), Венгрия (Videoton)

Инструменты	Целевая совокупность фирм	Цель	Допущения и основные риски	Уроки удачных примеров в развивающихся странах
Смешанные частно-государственные фонды стартового капитала	Высокотехнологичные начинающие и отпочковавшиеся предприятия с высокой добавленной стоимостью	Обеспечение начинающих фирм капиталом и управленческими знаниями	Наличие местных предпринимателей с выгодными проектами  Интерес со стороны диаспоры	Израиль, Индия, Бразилия (Lalkaka, 1997)  Участие государственного сектора целесообразно настолько, насколько он использует ресурсы частного сектора. Государственный сектор ускоряет и облегчает реакцию частного сектора, но не создает его
Долевые субсидии	Любая фирма, приступающая к экспортным операциям	Ускорение начала экспортной деятельности	Дополнительность является принципиальным моментом (приводят ли долевые субсидии к появлению новых сфер деятельности или просто субсидируют те сферы, которые возникли бы в любом случае)	Индия, Аргентина, Южная Африка, Замбия
Информационно-консультационные центры	Фирмы, характеризующиеся высоким спросом на деловые знания	Улучшение доступности деловой информации (цены и коммерческие возможности) и помощь в обеспечении местной информацией	Работа центра определяется спросом (иначе он превращается в комнату с компьютерами); он должен окупаться и после прекращения государственного субсидирования	Чили (CepriNet), Перу

Инструменты	Целевая совокупность фирм	Цель	Допущения и основные риски	Уроки удачных примеров в развивающихся странах
Отраслевые фонды-партнерства, обеспечивающие коллективные инициативы предприятий	Все фирмы	Формирование инфраструктуры поддержки предприятий через разработку и осуществление коллективных инициатив	Захват фонда уже укоренившимися деловыми кругами	Южная Африка

### **Вставка 5.2. Ускоренное обучение предприятий с помощью долевого субсидий**

Инициаторы, открывающие новые пути (к примеру, проникающие на внешние рынки), играют решающую роль в преодолении застоя. Но поскольку фирмы лучше всего учатся друг у друга, успехи инициаторов служат замечательным примером для подражания и тем самым приобретают дополнительную ценность. В этом отношении предоставление государственных субсидий инициаторам вполне оправдано. Как же это сделать?

Информация о внешних рынках и необходимых фирме усовершенствованиях носит узкоспециальный характер и может предоставляться лишь специальными консультантами и другими независимыми службами. Удачным решением оказалась система корпоративного управления на уровне фирмы, осуществленная на Маврикии, в Зимбабве, Замбии, Индии, Аргентине и Южной Африке.

Система предусматривает создание государственного фонда для частичной компенсации (обычно на паритетных началах) некоторых начальных затрат, которые приходится нести фирмам при выходе на внешние рынки. Гранты предоставляются по принципу “кто первый пришел, тому и подали”: любая фирма с соответствующим уровнем прозрачности получает помощь и использует ее для приобретения нужных услуг или консультаций по обычным рыночным каналам. Такой способ поддержки обучения предприятий несложен и необременителен в институциональном плане.

Фондом распоряжается частная управляющая компания, работающая по срочному договору на основе определенных нормативов эффективности. Компания выполняет несколько функций: распространяет систему среди местных фирм, помогает фирмам в выработке программ и составлении заявок, выполняет роль глобального информационного посредника (предоставляя участникам необходимую информацию) и выступает в качестве беспристрастного администратора.

Такой фонд должен рассматриваться как временный механизм (обычно 3—4 года): как только экспортные операции перестают быть инновационной деятельностью и теряют образовательный интерес, государству нет смысла субсидировать обучение.

### **Вставка 5.3. Перспективный пример горизонтальной промышленной политики в России: Научный парк Московского университета**

Парк был создан в 1991 г. как совместное предприятие Московского государственного университета, Министерства науки Российской Федерации и частного сектора. Его временными владельцами (арендаторами) в настоящее время являются более 30 компаний, занимающихся разработкой программного обеспечения, лазерными технологиями и биотехнологией.

#### *Выгоды для компаний:*

- защита от посягательств государства и мафии (любой инспектор имеет дело с администрацией Парка);
- эффект кластеризации: доступ к человеческому капиталу и НИОКР университета и синергия между арендаторами (минимум в двух случаях контакты между внешне никак не связанными арендаторами породила новые коммерческие идеи);
- доступ к современным коммуникациям (в Парке имеется спутниковый телесуфлер) и служебной инфраструктуре.

Представляется, что арендаторы Парка меньше заинтересованы в услугах по развитию бизнеса. Существующие услуги этого рода обычно предоставляются частными фирмами, а не сотрудниками Парка. Подобная практика соответствует и международным тенденциям. Парк не осуществляет финансирование своих арендаторов.

*Этапы развития Парка:*

Сегодняшняя структура Парка сформировалась в ходе трех этапов его развития:

- в Парк пришли начинающие российские фирмы;
- эти начинающие фирмы вызвали интерес у иностранных инвесторов и образовали с ними совместные предприятия, которые привели к прямым иностранным инвестициям в некоторые компании-арендаторы, а также к значительному расширению территории Парка;
- появились мировые компании, выступающие в роли акционеров Парка и источников финансирования его дальнейшего расширения. К примеру, строительство третьего офисного центра осуществляется совместно с фирмой “Самсон”, а фирма “Интел” намеревается профинансировать конкурс на лучшую коммерческую идею.

*Факторы успеха:*

- сильное руководство;
- постепенный характер роста — в противоположность единому крупному проекту: начинать с малого, завоевать доверие и репутацию и на этой основе привлечь арендаторов с известными торговыми марками и инвесторов.

## **Вертикальная промышленная политика и промышленные группы**

На первом этапе необходима независимая беспристрастная оценка имеющихся программ и, по ее результатам, прекращение неэффективных программ, а также тех, что существуют лишь на бумаге. Следующий этап — объединение остальных программ и передача ресурсов, высвободившихся за счет прекращенных программ, небольшому числу федеральных программ с очень четко определенными ими и контролируруемыми показателями работы предприятий-участников. Одним из таких показателей является объем экспорта.

С точки зрения отраслевых акцентов объединенная программа информационных технологий (“Электронная Россия”, усиленная детально проработанными механизмами реализации) и программа авиапромышленности — это две потенциальные точки входа для отраслевой политики.

## **6. Осуществление государственной политики: содействие институциональной инновации**

### **Никакого секрета нет: все решает институциональная инновация**

В предыдущем разделе речь шла в основном о создании эффективных органов реструктуризации с целью улучшения инвестиционного климата и реализации горизонтальной промышленной политики. Однако в этом деле не существует какого-то безотказно действующего рецепта. Как можно увидеть из вставки 6.1, создание таких органов вполне может закончиться неудачей, причем успех или неудача, видимо, зависят не столько от объема инвестированных средств, сколько от правильной организации.

#### **Вставка 6.1. От чего зависят успех или неудача органов реструктуризации? Уроки Российского центра приватизации и Македонского центра бизнес-ресурсов**

Опыт работы Российского центра приватизации (РЦП), созданного в 1992 г. в качестве органа, ответственного за реализацию программы PIAL (“Кредит Всемирного банка в помощь осуществлению приватизации”), подтверждает, что успех определяется главным образом совокупным эффектом стимулов и возможностей органа реструктуризации и имеющихся инструментов реструктуризации.

Ядро штата РЦП составляли высокооплачиваемые иностранные консультанты, у которых не было ни знания местных условий, чтобы выявлять местные источники роста частного сектора, ни стимулов к этому. Парадокс в том, что их собственная структура стимулов воспроизводила инициативы централизованной бюрократии: их мотивация состояла в том, чтобы получать от доноров финансовые средства и распределять их в виде грантов между реструктурированными предприятиями. Основной продукцией РЦП были доклады о том, что нужно сделать на предприятиях под контролем центра. Оплата персонала РЦП никак не увязывалась с изменениями в показателях работы реформированных предприятий. Бросающееся в глаза отсутствие стимулов, а также несоответствие между возможностями и местными потребностями объясняет то, почему проект оказался не слишком успешным.

Имеет смысл сопоставить эту неудачу с опытом сходной, но более удачной организации.

Македонский центр бизнес-ресурсов (МЦБР) был создан в 1995 г. консультационно-инвестиционной банковской фирмой Crimson Capital Corporation в рамках программы, финансируемой USAID. МЦБР консультирует и оказывает техническую помощь по важнейшим вопросам реформирования политического курса, включая корпоративное управление, приватизацию и привлечение прямых иностранных инвестиций, а также служит посредником и центром сбора информации о развитии частного сектора в Македонии. Именно эта функция МЦБР как средоточия всей деятельности по развитию частного сектора в Македонии сыграла решающую роль в том, что центр дистанцировался от традиционного образа финансируемой донором консультационной фирмы. Это во многом способствовало успеху проектов, хорошему взаимодействию и сотрудничеству, а также устранению дублирования как внутри той или иной организации-донора, так и между организациями-донорами и государственными организациями.

С точки зрения организации МЦБР представляет собой объединение местных и иностранных экспертов. Имеется несколько коллективов, каждый из которых отвечает за определенную область деятельности (например, торговое и инвестиционное обслуживание, обучение, обслуживание малоимущих и т.д.), а также за определенный регион.

Средства на субсидии, находившиеся в распоряжении МЦБР, составляли около 2 млн. долл. в течение первых пяти лет; предполагается, что через два года они сократятся до 1 млн. долл. в год. За этот период МЦБР принял непосредственное участие в реализации планов реструктуризации свыше 235 компаний и помог еще 150 компаниям разработать торговые и инвестиционные программы. Этот процесс сопровождался значительным притоком иностранных инвестиций (как в виде акционерного капитала, так и в виде долговых обязательств). На сегодняшний день МЦБР подготовил свыше 4300 местных менеджеров, консультантов и государственных служащих, причем его выпускники занимают высокие должности в промышленности, правительстве и науке. Группа местных консультантов, подготовленных МЦБР, создала самофинансирующуюся профессиональную консультационную фирму.

Головоломка, которую приходится решать российским политикам, заключается в том, что здесь не работают ни рынок, ни правительство: эффективные рыночные и государственные орга-

низации находятся все еще в зачаточном состоянии. В таких условиях институциональная инновация, т.е. новые методы работы, это настоятельное требование сегодняшней политики.

### **Акцент на прагматических институциональных решениях**

Литература по проблемам институционального реформирования и реорганизации предприятий создавалась в три этапа. Первым был этап *кризиса рынка*, когда речь шла в основном о том, как хорошее государство могло бы исправить неудачи рынка. Вторым был этап *кризиса государства*. Здесь хорошим примером может служить “захватная” теория государственных мероприятий. На третьем этапе, *институционального анализа*, появляется понимание того, что неудачные периоды могут быть и у государства, и у рынка, но при этом делается следующий шаг. Анализируется, в какой степени неудачи постигают ту или другую схему, и проводится сравнение разных схем с точки зрения того, насколько они соответствуют или не соответствуют конкретной институциональной среде<sup>4</sup>.

Следует заметить, что предлагаемый подход к выработке институциональных решений для реорганизации (точек входа) весьма оппортунистичен и как таковой не требует широкой реформы государственного сектора. Россия не имеет ни бюджетных средств, ни возможностей, ни времени для осуществления полномасштабной реформы своих институтов. Едва ли можно надеяться на то, что в ближайшее время государство сумеет исправить наиболее существенные недостатки рынка (и наоборот). Учитывая ресурсные и временные ограничения, в данном докладе предлагается сэкономить на построении институтов и постараться найти упрощенные институциональные решения. Речь идет о весьма несовершенных, рискованных и своеобразных институтах, обеспечивающих функциональное соответствие между сложившейся в стране ситуацией и задачами реформирования.

---

<sup>4</sup> См. две публикации Всемирного банка: Evaluation and Development for Institutional Dimension / R. Picciotto, E. Wiesner (eds.). Transaction Publishers, 1998; Burki S.J., Perry G.E. Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter // World Bank Latin America and Caribbean Studies, 1998.

Прежде чем выработать конкретные рекомендации по построению второсортных институтов реструктурирования (в следующей главе), рассмотрим еще один пример стратегического реструктурирования, а именно поселковые предприятия в Китае.

Многие недоумевают по поводу поразительного успеха китайских “поселковых предприятий”, которыми владеют и управляют органы местного самоуправления. В рамках традиционной теории трудно объяснить, почему “поселковые предприятия” (ПП) превосходят частные фирмы в плане стимулирования. Однако загадку можно решить, если сделать реалистичное допущение, что на том рынке, где функционируют ПП, фактически отсутствуют нормы права и институты, которые реально ограничивали бы возможности государства в плане экспроприации. В такой институциональной среде частные собственники живут в постоянном страхе ограбления государством и потому работают не так эффективно, как если бы они были в идеальной институциональной среде. Но когда собственность находится у органа местного самоуправления, который одновременно выполняет государственные и деловые функции, он способен реально защитить эту собственность от посягательств государства. Наличие жестких бюджетных ограничений и фактическое слияние управленческой и коммерческой деятельности делают орган местного самоуправления подобным корпорации: он оказывает давление на ПП, добиваясь от них эффективной работы, и одновременно по их просьбе оказывает им помощь, обеспечивая их факторами производства и сбывая их продукцию (см. вставку 6.2).

**Вставка 6.2. Как завоевать доверие инвесторов? Компромисс между прозрачностью и эффективностью в Китае**

Помимо “поселковых предприятий”, в Китае имеются и другие факты, говорящие о значении нетрадиционных инструментов в деле завоевания доверия инвесторов. Когда в стране не действуют нормы права, доступ к информации дает государству возможность (пусть и гипотетическую) экспроприировать состояние своих граждан. Один из реальных способов гарантировать недопущение экспроприации — не собирать такую информацию о гражданах. Известно, что объем семейных сбережений, хранящихся в китайских банках, очень велик. Откуда у китайских граждан такое доверие к государственным банкам, если государство в

принципе может конфисковать собственность гражданина? Отчасти потому, что в Китае все сберегательные счета анонимны. На самом деле у Китая “швейцарская” банковская система. Вклады можно делать под несколькими фальшивыми именами, и люди этим пользуются. Но поскольку государство не спрашивает настоящее имя вкладчика, оно фактически принимает на себя обязательство не конфисковывать банковские депозиты граждан. Конечно, оно все равно могло бы конфисковать все, что находится на депозитных счетах (например, путем инфляции), но такое мероприятие обошлось бы очень дорого.

Заметим, что в данном случае принципиальное значение имеет отсутствие прозрачности. Из Китая приходят сообщения о том, что обсуждается вопрос о пересмотре данной практики. Причин здесь две: желание обложить налогом уплату процентов и увеличить прозрачность. Прозрачность желательна, будучи важной составляющей правового государства, но она должна сопровождаться заслуживающими доверия институтами, ограничивающими государство. Если же у государства нет никаких ограничений, отсутствие прозрачности может потребовать альтернативного механизма обеспечения надежных государственных гарантий и укрепления льготного режима.

*Источник:* на материале Qian, 1998, p. 196—198.

Зоны обработки экспорта (ЗОЭ), о которых уже говорилось в предыдущем разделе, являют собой еще один пример инструмента реструктурирования второго сорта. ЗОЭ зачастую попросту неэффективны и подвергаются справедливой критике за то, что искажают стимулы и способствуют жульничеству и коррупции. Однако существуют разные способы построения ЗОЭ. При традиционном способе создается территориальный *анклав* с явно не выраженной целью свести до минимума его взаимодействие с непредсказуемой, нестабильной и коррумпированной национальной экономикой. ЗОЭ второго поколения, успешно опробованные в ряде африканских стран (например, на Маврикии и Мадагаскаре<sup>5</sup>), создают **пилотный льготный режим** для любого экспортера в стране, имея целью распространить такой рыночно ориентированный режим льгот на все народное хозяйство. По-

<sup>5</sup> Madagascar Private Sector Assessment World Bank.

добный режим подразумевает как существенное снижение налогов и нормативно-правового бремени, так и неискажающую помощь в режиме “легкого касания”. Новый льготный режим становится точкой входа с целью создать:

- *критическую массу “инициаторов”*, или фирм, успешно работающих на внешних рынках, которые создают мощный демонстрационный эффект, побуждающий отечественные фирмы последовать их примеру;

- *прецедент реформирования политического курса* с акцентом на дерегулирование и налоговую реформу. В режиме ЗОЭ фирмы, экспортирующие 100% своей продукции, освобождаются от нормативно-правового и налогового бремени. Это создает мощный демонстрационный эффект, показывая, как перестроенная налоговая и нормативно-правовая среда может оказывать благотворное воздействие на всю экономику;

- *аудиторию реформ*, которая состоит из инициаторов и прочих, кому выгодно усиление динамизма частного сектора, который действует в направлении углубления реформ и расширения начальных мероприятий реформ (т.е. распространение их от фирм ЗОЭ на другие предприятия).

## **Раскрутка (“bootstrapping”)**

Перемены требуют времени. Они могут забуксовать с самого начала, если институциональная инфраструктура в стране развита недостаточно, чтобы привлечь влиятельных людей (или, если они уже появились, чтобы наладить цепочки снабжения на местах). Примеры стратегических преобразований — поселковые предприятия в Китае и ЗОЭ второго поколения — демонстрируют принцип экономии на строительстве институтов: они вначале стимулируют перемены среди инициаторов, а впоследствии распространяют перемены на остальную экономику, создавая почву для сетей реформирования, политики и знаний. Эти примеры также показывают необходимость творческого подхода к институциональному построению точек входа для инициирования процесса реформ.

Этот подход можно определить как *раскрутку*, т.е. как процесс *поэтапных и направленных снизу вверх перемен, при котором благоприятное соотношение рисков и результатов поощряет инициативы в многочисленных точках входа и каждый такой шаг увеличивает вероятность открытия благой спирали институциональных реформ и развития частного сектора.*

Представляют интерес следующие особенности раскрутки реформ.

**Опора на неожиданные союзы сторонников реформ.** Поскольку основную роль играют реальные проекты, которые можно осуществить сегодня несмотря на все преграды, реализация таких проектов требует творческого подхода и неожиданных союзов (см. вставку 6.3).

**Комплексный взгляд на реформы и преобразования.** Поскольку для осуществления небольших проектов развития частного сектора в сложной экономической обстановке необходимо улучшение экономической обстановки и управления государственным сектором (например, создание рынка сбыта для тракторов во вставке 6.3), все три элемента подкрепляют друг друга. Это создает серьезные проблемы для традиционного порядка оказания помощи в развитии, когда помощь разделяется по категориям: реформирование государственного сектора, развитие частного сектора и проблемы отдельных отраслей.

**Акцент на сам процесс реформирования, а не на его точные институциональные результаты.** Принято считать, что реформы начинаются с плана изменений. Чтобы начать движение, по-видимому, нужно знать, куда придешь. Согласно предлагаемому подходу институциональные результаты остаются абсолютно открытыми, а любые попытки составить план рассматриваются как пережитки самонадеянной системы централизованного планирования. Разве возможно было бы предсказать странную структуру Фонда Чили? Между тем именно благодаря своим гибридным свойствам он оказался таким эффективным. Поскольку подробности институционального строительства намеренно не задаются заранее, чтобы иметь возможность своевременно выявлять проблемы и ошибки, нужно постоянно контролировать процесс реформирования и реорганизации.

**Акцент на гибридных и несовершенных институтах.**

### **Вставка 6.3. Раскрутка реформ: неожиданные союзы подталкивают реформы**

В 1970-е гг., после смелых экономических реформ, в Чили сформировался либеральный и стабильный макроэкономический климат, но при этом рост экспорта был вялым. Для страны с такими богатейшими природными и минеральными ресурсами перспективным представлялось развитие агропромышленного комплекса, но ей не хватало институциональной инфраструктуры (информации о рынке и т.п.). В сфере переработки сельскохозяйственной продукции господствовали громадные предприятия, созданные Альенде, которые хотя и были приватизированы, но оставались монополистами. Содействие процессу формирования новых агроперерабатывающих цепочек прироста стоимости, направленное снизу вверх, и стало основной задачей Национального банка развития, ПРОЧИЛЕ (агентства развития экспорта) и Фонда Чили (инкубатора для бизнеса). Принято считать, что стремительный рост чилийского экспорта искусственно разводимых лососевых, томатной пасты, столового винограда и других товаров — это заслуга, в первую очередь, Фонда Чили. Работая в направлении поддержки институциональной инфраструктуры, эти организации стали поборниками улучшения инвестиционной среды. Они готовили законопроекты и инструктивные документы и стали платформой для объединения сторонников реформ.

Сходные процессы происходят и в Украине. Днепропетровская фирма “Южное” была когда-то крупнейшим в мире изготовителем баллистических ракет, а также крупным производителем тракторов для сельского хозяйства. Но когда внутренний спрос на трактора упал, руководители фирмы решили, что лучший способ восстановить производство тракторов — это поднять сельскохозяйственное производство. Поэтому они начали строить планы создания сельскохозяйственной лизинговой компании, сдающей трактора в аренду новым сельскохозяйственным производственным единицам. Руководители фирмы “Южная” (которая является полностью государственной собственностью) понимали, что нынешние руководители колхозов по сути создают серьезные кредитные риски, а их менеджерские способности оставляют желать лучшего. Но все больше сельскохозяйственных земель оставалось невспаханными из-за отсутствия семян, удобрений, дизельного топлива и т.п., и появилась возможность сдавать эти пустующие земли в аренду вместе с тракторами фирме “Южное”. Фирма и Национальное космическое агентство Украины (которому она подчиняется) поняли, что данная схема не будет работать без стимулирующей системы сельскохозяйственных кредитов и улучшения законов об аренде. Они

рассчитывали продвинуть реформы в сфере финансирования села в направлении укрепления инвестиционной среды, заручившись помощью правительства и Всемирного банка.

Такие организации, как Фонд Чили, могут играть очень важную роль в укреплении союзов в поддержку реформ. Чтобы суметь бороться с коалициями, стремящимися получать рентный доход, эти союзы должны быть очень широкими. Напомним, что в случае Украины сильным союзником в деле реформирования села оказались Национальное космическое агентство и “Южное” — далеко не типичные партнеры в контексте сельскохозяйственных реформ. Фонд Чили возник в результате брака по расчету между корпорацией ПТТ (профинансировавшей 50% стартового капитала в обмен на возврат своих активов, национализированных Альенде) и правительством Чили. Происхождение подобных союзов непрозрачно по определению, поскольку они возникают как творческая реакция на неожиданно возникающие благоприятные возможности.

## **Средства стимулирования институциональных инноваций: конкурсы областных администраций**

Одно из средств содействия процессу институциональной инновации на местах — конкурсы областных администраций на федеральное софинансирование областных проектов повышения их конкурентоспособности. Каждой области, заинтересованной в улучшении инвестиционной среды, предлагается представить на конкурс план мероприятий по повышению своей конкурентоспособности, в котором могли бы затрагиваться следующие вопросы:

- дерегулирование и сокращение административных издержек на организацию, ведение и свертывание бизнеса;
- услуги по развитию бизнеса для фирм и помощь в установлении связей между крупными фирмами и малыми и средними предприятиями;
- обучение на предприятиях и установление двусторонних связей между производством и наукой;
- снижение материально-технических затрат в цепочках снабжения и инвестирование в узкие места инфраструктуры.

На первых порах можно ограничиться одним направлением из этого списка. Идея заключается в том, чтобы организовать двусторонний конкурс, при котором сильные и отстающие области соревновались бы в разных лигах, причем слабым областям оказывалось бы федеральная техническая помощь в подготовке содержательных проектов. В качестве гарантии выполнения обязательств каждая проектная заявка должна подкрепляться определенным финансированием со стороны местной администрации и частного сектора. Например, если местные власти предложат создать конструкторский центр, обслуживающий малые и средние обувные предприятия, они обязаны выделить собственные средства и обеспечить софинансирование представителей частного сектора, которые получают выгоды от данного проекта. Таким образом, конкурс представляет собой привычную борьбу за федеральные субсидии, за исключением того, что региональные проекты повышения конкурентоспособности носят открытый характер. Смысл таких конкурсов — в стимулировании творческой инициативы государственных и частных субъектов. Конкурс также побуждает частные и государственные организации совместно работать над выработкой новаторских решений с целью улучшения инвестиционного климата на уровне регионов. Речь идет о высвобождении социальной и творческой энергии. В Приложении даются более подробные рекомендации по организации конкурса российских областей. Во вставке 6.4 рассматриваются некоторые результаты последних проектов Всемирного банка в России и Украине.

**Вставка 6.4. Конкурс региональных администраций на получение федеральных средств: уроки проектов Всемирного банка**

**Кредит на российскую финансовую реформу: Фонд региональных реформ**

По данному проекту из Фонда региональных реформ на конкурсной основе выделяются средства предварительно отобранным регионам, которые продемонстрируют улучшение финансовых показателей и успехи в осу-

**Развитие частного сектора в Украине: Адаптируемая программа кредитования**

Адаптируемая программа кредитования частного сектора Украины предусматривает паритетное финансирование реорганизации предприятий в областях (то же, что провинции в Аргентине), которые отбираются на конкурс-

ществлении программы реформирования финансовой системы региона. Эти программы были разработаны с помощью Проекта технической поддержки региональных финансовых систем. Подробная процедура измерения достижений разработана Министерством финансов совместно с Банком. По первому траншу Банк утверждает основной порядок работы. Последующие транши предусматривают уточнение критериев отбора и реализацию Фонда региональных реформ, которая удовлетворяла бы Банк.

ной основе. На конкурсе области будут оцениваться по контролируемым показателям нормативно-правовой среды. Эти показатели измеряются раз в два года во время обследования предприятий во всех 26 областях. Каждые два года осуществления адаптируемой программы кредитования в нее вводятся две новые области — те, которые показали самое большое улучшение показателей в нормативно-правовом поле бизнеса. Более сложный вопрос — это критерии исключения из конкурса. В документе, определяющем порядок оценки кредитов, предусматривается исключение из числа участников областей с наихудшими показателями по нормативно-правовой среде. Посмотрим, насколько строго сумеют Банк и правительство Украины соблюдать этот порядок исключения из конкурса.

## 7. Предстоящие решения

### Формирующаяся программа реформ: три этапа

В данном разделе выдвигается гипотеза о трехступенчатой программе реформ. На первом этапе федеральное правительство продолжает текущие реформы и внедряет сверху новые инициативы (типа дерегулирования). Оно также согласовывает с большим бизнесом инициативы по пилотным проектам и венчурной филантропии. Цель здесь состоит в стимулировании экспериментов регионального и отраслевого уровня, которые будут играть основную роль на втором этапе. Центральным моментом второго этапа

является укрепление местных инициатив посредством Национального конкурса конкурентоспособности, о котором говорилось в предыдущем разделе. Этот акцент на институциональную инновацию, идущую снизу вверх, сближает второй этап с китайским (или израильским — для более склонных к высоким технологиям) переходом к наукоемкой рыночной экономике. На третьем этапе, с ростом масштаба местных новаций, их слиянием и объединением, федеральное правительство берет на себя более активную руководящую роль в промышленной политике (примером может служить корейский сценарий). В табл. 7.1 дается сводка этих этапов начиная с исходного состояния — бега на месте.

Эта последовательность этапов может показаться слишком гегелевской, чтобы быть практически применимой<sup>6</sup>. Однако, как мы надеемся показать в завершающих разделах, пропагандируемые нами преобразования и выполнимы, и прагматичны.

**Таблица 7.1.** Три этапа реформ: “пробуждение”, “ликвидация отставания” и “поступательное движение”

Этапы	Укоренившиеся хозяйствующие субъекты: большой бизнес и федеральное правительство	Новые игроки: отпочковавшиеся и начинающие фирмы и органы местного самоуправления
0. Текущий этап: “бег на месте”	Промышленные олигархи и правительство занимают позицию “поживем — увидим”: утечка капитала и вялотекущие реформы  Укоренившиеся хозяйствующие субъекты как “ленивые монополисты”	Позиция “попробуем и посмотрим, что получится”: осторожные инвестиции. Нехватка инвестиционных средств как один из важнейших ограничивающих факторов расширения
1. Этап “пробуждения” (“waking up”): высвобождение энергии местных предприятий с помощью экспериментов на региональном уровне	Некоторые олигархи и правительственные органы принимают позицию “попробуем и посмотрим, что получится”: местные экспериментальные пилотные	Закрепление программы “попробуем и посмотрим, что получится” в небольшом числе демонстрационных проектов на областном (региональном) уровне

<sup>6</sup> В табл. 7.1 имеется по крайней мере две гегелевы триады. Вот одна из них: “программа пробуждения” снимает “бег на месте”, а затем сама превращается в “программу ликвидации разрыва”.

Этапы	Укоренившиеся хозяйствующие субъекты: большой бизнес и федеральное правительство	Новые игроки: отпочковавшиеся и начинающие фирмы и органы местного самоуправления
	<p>проекты, инициированные олигархом и федеральным правительством, но реализуемые местными хозяйствующими субъектами (новыми игроками)</p> <p>Свободный выбор каких-либо из укоренившихся хозяйствующих субъектов как “агрессивных монополистов”</p>	
<p>2. Этап “ликвидации отставания” (“<i>catching up</i>”): укрепление местной динамики с помощью региональных конкурсов (программа развития снизу вверх по китайскому и израильскому сценариям)</p>	<p>Большинство хозяйствующих субъектов занимают позицию “попробуем и посмотрим, что получится”:</p> <p>разнообразные региональные и отраслевые инициативы, поддерживаемые конкурсами конкурентоспособности</p> <p>Правилom становятся “агрессивные”, а не “ленивые” монополии</p>	<p>Распространение показательных проектов на другие регионы. На базе продемонстрированных экономических достижений — появление региональных политических лидеров федерального уровня</p>
<p>3. Программа поступательного движения (“<i>forging ahead</i>”): возвращение на сцену федерального правительства с сильной отраслевой промышленной политикой (программа развития сверху вниз по корейскому сценарию)</p>	<p>Позиция федеральной экономической политики — “делай как говорят”. Государство обеспечивает большому бизнесу временную защиту в ответ на хорошие экспортные показатели</p>	<p>Устранение диспропорций (инфраструктурные узкие места и другие следствия перегрузки промышленности), возникших в результате роста</p>

## Первый этап: толчок сверху для экспериментов снизу

На первом этапе большой бизнес и федеральное правительство согласовывают три вещи. Во-первых, правительство берет на себя обязательство осуществить *скромную*, но *реальную* программу дерегулирования, т.е. программу, приводящую к снижению нормативно-правового бремени фирм, что контролируется посредством обследований нормативно-правовой среды на уровне фирм, проводимых в определенных областях. Во-вторых, две-три промышленные группы вызываются сделать долгосрочные инвестиции в материальные фонды в некоторых областях (например, в венчурные проекты промышленного освоения технологий в Новосибирске), рассматривая это как сегмент венчурного капитала (высокий риск при высокой политической и экономической отдаче) своего инвестиционного портфеля. Учитывая, что на этот долгосрочный эксперимент выделены сравнительно небольшие средства, стимулом для выделения этих средств может быть смесь венчурной филантропии и стратегического экономического расчета. Задним числом, если экономический проект закончится неудачей, будем считать, что наши инвестиции были благотворительными или политическими жертвованиями. Если же он окажется успешным, мы окажемся инициаторами чего-то нового и укрепим свою конкурентоспособность, какими бы ни были наши коммерческие успехи. В-третьих, соответствующие крупные деловые группы, федеральное правительство и некоторые областные администрации договариваются о проведении в двух-трех областях пилотных проектов стоимостью от 10 до 50 млн. американских долларов каждый.

Задача сводится к тому, чтобы отобрать области, удовлетворяющие следующим трем критериям:

- отсутствие легкодоступной ренты. Это значит, что богатые ресурсами регионы, живущие за счет даров природы, отбираются во вторую очередь;
- активно работающая и честная областная администрация, в послужном списке которой уже имеются достижения;
- наличие деловых возможностей для местных предприятий, в частности экспортных возможностей.

Смысл в том, чтобы отобрать области, где уже намечается рост и проявляется активность, с тем чтобы ускорить процесс посредством тщательно продуманного пакета мер вмешательства. Вот три возможных кандидата:

*Новосибирский регион* — ускорение промышленного освоения технологий и поддержка зарождающихся наукоемких цепочек прироста стоимости;

*Новгородский регион* — поддержка субподрядных договоров с западными фирмами (укрепление зон обработки экспорта и создание центров поддержки предпринимательства);

*Удмуртский регион* — развитие экспорта товаров с высокой добавленной стоимостью, в основном вооружений (концентрация усилий на промышленном освоении технологий).

В операционном плане пакет мер вмешательства должен объединить три программы, рассмотренные в разд. 5:

*расчистка пути* — коренное улучшение нормативно-правового климата для бизнеса. Областная администрация многое может сделать в этом плане, не дожидаясь реформ на федеральном уровне;

*горизонтальная промышленная политика* — см. табл. 5.1, где дается схема меню для этой очень насыщенной программы;

*отраслевые инициативы*.

Три региона, выбранных нами в качестве примера, характеризуются разнообразием производственных направлений (наукоемкие производства; машиностроительный кластер; оборонный кластер) и соответствующим разнообразием международных цепочек прироста стоимости, в которые должны быть интегрированы эти кластеры. Таблица 7.2 отражает это разнообразие.

**Таблица 7.2.** Примеры региональных пилотных инициатив

Формирующиеся промышленные районы	Направление политики	Политическая программа: совокупность предлагаемых программ	Примеры
Наукоемкий кластер	Промышленное освоение научно-технической продукции	Создание смешанных частно-государственных центров инновации, инкубаторов технологий и фондов венчурного начального капитала	Новосибирский регион. Московский регион

Формирующиеся промышленные районы	Направление политики	Политическая программа: совокупность предлагаемых программ	Примеры
Машиностроительный кластер	Перестройка промышленности через подключение к глобальным цепочкам прироста стоимости (субподряды) и отечественной цепочке прироста стоимости (производство оборудования)	Центр поддержки предприятий для облегчения маркетинга и серийного производства	Новгородский регион
Оборонный кластер	Два направления: включение в глобальные цепочки прироста стоимости и конверсия	Инкубаторы предприятий. Центр поддержки предприятий для облегчения маркетинга и серийного производства	Удмуртский регион

**Второй этап: полномасштабная динамика  
развития “снизу вверх” — конкурсы регионов  
(преимущественно китайский и израильский сценарии)**

Представим себе, что я — предприимчивый генеральный директор по экономическому развитию в одной из российских областей, например в Новгородской. Я отвечаю за создание новых рабочих мест и коммерческих структур и имею в своем распоряжении невероятное количество инструментов и программ как федерального, так и регионального уровня. Все это разнообразие программ, фондов и инструментов делится на три основные категории:

1) средства расчистки пути: улучшение нормативно-правового климата для деятельности фирм (снижение расходов на организацию, ведение и свертывание бизнеса);

2) инфраструктурные инвестиции: материальная база для роста частного сектора (промышленные парки для малых и средних предприятий, инвестиции в материально-техническое снабжение, в том числе склады, дороги и т.п.);

3) программы развития финансовой и коммерческой сферы, ориентированные на малые и сверхмалые фирмы: программная база для развития частного сектора.

Моя задача как ответственного за стимулирование экономического роста в регионе напоминает задачу составления мозаики, когда множество программ нужно объединить в законченную картину энергичного роста предприятий. Трудность в том, что не существует какого-то единственного решения для сведения всех этих элементов в законченную региональную программу. Составление конкурсной заявки, в которой соединялись бы эти три направления — нормативно-правовая среда, инфраструктурные инвестиции и развитие малых и средних предприятий, — это уже далеко не тривиальная задача. А ее осуществление (через фонды муниципального развития или по другим каналам) — это, очевидно, еще более серьезная проблема.

В предлагаемом проекте проведения Национального конкурса региональных программ эти проблемы решаются в рамках двух блоков:

блок технической помощи: помощь региональным субъектам в подготовке, проработке и согласовании (через диалог частного и государственного секторов) предложений по повышению конкурентоспособности;

инвестиционный блок: инвестиции в соответствующую инфраструктуру, развитие бизнеса и программы финансирования фирм с целью помочь фирмам в финансировании проектов повышения конкурентоспособности.

Существует немало вопросов, касающихся системы сдержек и противовесов, т.е. соответствующей системы управления, которая обеспечивала бы справедливый отбор и финансирование областных предложений; некоторые из них рассмотрены в Приложении. Как всегда, главные проблемы кроются в деталях, и для проработки организации такого конкурса необходимо провести большую работу. Однако его двойная цель ясна уже сейчас: развитие *институциональной инновации на местах* и обеспечение *взаимообмена передовым опытом в масштабах страны*.

## **Третий этап: активная федеральная промышленная политика (корейский сценарий)**

После того как в разных регионах страны начнется сильный наукоемкий рост, обеспечиваемый институциональной динамикой горизонтальной промышленной политики, можно перейти к более активной отраслевой промышленной политике. Эталонным успехом в таких отраслевых инициативах будут показатели экспорта. Сектор информационных технологий (круг производств, именуемых “новой экономикой”) и авиастроение — первые кандидаты на вертикальную промышленную политику.

### **Как сплести все нити: вариант для цепочки принятия решений**

Выработка пошаговой процедуры — это примерно то же, что заглядывать в магический кристалл. Однако описываемые ниже четыре решения заслуживают внимания.

**Воздерживайтесь от создания “видимости работы” — составления все новых планов и программ преобразований.**

В России никогда не было недостатка в программах для решения каких угодно проблем (“на каждую проблему своя программа”). Беда в том, что иногда наличие программы становится предлогом для откладывания конкретных мер. Вместо того чтобы служить графиком организованных мероприятий, программа сама становится таким мероприятием. Когда единственным результатом деятельности государственного сектора считаются программы и планы, а не реальное улучшение работы предприятий, подобное положение можно охарактеризовать как видимость работы.

Создание программ, от которых не ждут никакого эффекта, это не просто мертвый груз для общества. Хуже то, что это усиливает выжидательные настроения (“поживем — увидим”). Ведь когда все же появляются новые и хорошо продуманные программы (хотя бы “Электронная Россия”), которые по идее должны отличаться от всех остальных программ и которые обеспечиваются реальными ресурсами, а не одними обещаниями, то как частным субъектам угадать, что это совсем другое дело? Они зна-

ют, что предыдущие программы были чисто декларативными и просто полагались на любые новые обещания. В этом и состоит общеизвестная *проблема доверия*. Низкий уровень доверия к правительственным программам и действиям может *заранее обречь их на неудачу*. Программа будет успешной лишь в том случае, если она будет серьезно воспринята промышленными предприятиями. Если же, наученные опытом прошлого, предприятия не примут ее всерьез, то эта программа (даже если она очень хорошая) закончится полным провалом.

### **Начинайте с тщательно проработанных пилотных проектов регионального уровня.**

Таким образом, доверие к правительственной политике должно создаваться постепенно, поэтапно через пилотные инициативы, которые дают ощутимые результаты, приводящие к реальным переменам, а не через грандиозные планы и программы. “Ощутимые результаты” означают повышение производительности, рост экспорта и зарплаты и приток населения в соответствующую местность. “Результаты, приводящие к реальным переменам”, подразумевают *эффект критической массы*: не просто выдающиеся экспортные показатели какой-то одной фирмы, производящей программное обеспечение, а возникновение целого кластера ориентированных на экспорт фирм. Для демонстрации и копирования передового опыта важно, чтобы он был на виду. Для государственных служащих нет ничего приятнее, чем широкий успех в обществе. Фирмы тоже учатся в основном друг у друга, так что когда чей-то успех получает широкую известность, он быстро распространяется и берется на вооружение другими инициаторами.

### **Назначьте ответственного за дерегулирование и ответственного за промышленную политику.**

Повышение уровня доверия, достигнутое с помощью пилотных проектов, дает возможность создать два очень влиятельных и заметных поста: “уполномоченного по дерегулированию” (имеющего широкие межотраслевые полномочия, аналогичные мексиканскому “уполномоченному по дерегулированию”) и “уполномоченному по промышленной политике” (который на первых порах основное внимание уделяет межотраслевой горизонтальной промышленной политике, а не отраслевым инициативам). Работая в связке и дополняя друг друга, они должны сле-

доть за процессом “контролируемого творческого разрушения” российского реального сектора экономики. Уполномоченный по дерегулированию должен обеспечить демонтаж остатков административного механизма, а уполномоченный по промышленной политике — появление институтов, позволяющих осуществить перестройку промышленности. Можно не сомневаться, что между этими должностями будут возникать конфликты, но именно продуктивное разрешение таких конфликтов будет способствовать реализации программы реформ (в отличие от практики бездумного копирования, характерной для “единодушно одобренных” программ).

**Устройте конкурс областных проектов повышения конкурентоспособности (“Действовать локально, а мыслить глобально”).**

Уполномоченные реализуют свои программы в рамках Национального конкурса региональных и отраслевых проектов повышения конкурентоспособности, которые мы обсуждали выше. Они могут также разрабатывать и реализовывать федеральную программу дерегулирования и развития промышленности, которая хотя и является федеральной по задачам и охвату, будет реализовываться в децентрализованном режиме.

## 8. Заключение

В статье выдвигается гипотеза, что главной проблемой в сегодняшней России является не столько плачевное состояние дел само по себе (неблагоприятный инвестиционный климат, истощение человеческого капитала и т.д.), сколько *ощущения и ожидания*, отражаемые в деятельности частного сектора и государственной политике. Основной вопрос — какова *степень доверия* к политике правительства и обязательствам, принимаемым на себя частными хозяйствующими субъектами. Когда степень доверия невысока, возникает настроение типа “подождем — увидим”, характерное для стабильного периода после 1998 г., которое открывает дорогу новому кризису. Доверие возникает в результате совместных действий частного и государственного секторов и основывается на результатах, а не программах и обсуждениях. Отсюда и акцент на местные пилотные проекты, дающие ощутимые результаты.

Однако местные инициативы и инновации не возникают сами собой. Во вводном разделе этой статьи приводится пример Китая как образца сотрудничества частного и государственного секторов в режиме “снизу вверх”. В заключение рассмотрим пример еще одного быстро растущего гиганта — Бразилии. Во вставке кратко излагается одна из многих бразильских историй постепенного завоевания доверия, из которой можно извлечь два важных урока. Во-первых, совместные проекты государственного и частного секторов требуют минимум двух крестных отцов — правительства и большого бизнеса. Повторение этой мысли здесь — это уже почти тавтология, но все равно главные проблемы кроются в деталях, а детали — это далеко не мелочь. Во-вторых, кризис как призыв проснуться и стимул к совместным действиям. Плохо это или хорошо, но ничто так не способствует творческому мышлению и нахождению свежих решений, как кризисная ситуация. Резкий подъем экспортной активности многих российских предприятий как следствие кризиса 1998 г. — пример того, как кризисная ситуация может открыть ряд новых возможностей.

Здесь уместен вопрос: нужно ли дожидаться следующего кризиса со всеми сопутствующими ему экономическими, политическими и социальными издержками или нужно создать динамику взаимодействия между частным и государственным секторами (аналогичную процессу в Рио) уже сейчас? В данной статье описывается один из подходов к созданию такой динамики.

Вопрос в том, чтобы создать первые примеры удачных результатов. Обратимся опять к темному происхождению одного из самых заметных примеров успешного сотрудничества государства и частного сектора — Фонду Чили (инкубатор технологий для работающих на экспорт чилийских фирм), о котором мы говорили в разд. 4, вставке 4.1 и разд. 6. Эта организация возникла в самом начале правления Пиночета и развила энергию в мрачные времена кризиса 1979—1982 гг. “Чикагские ребята” правительства Чили собрались, хотя и с трудом, за одним столом, корпорация ИТТ предоставила половину суммы начального взноса в обмен на возврат ее активов, экспроприированных правительством Альенде, а вторую половину дали сами “чикагские ребята”. Задним числом корпорация ИТТ представляется весьма успеш-

ным примером стратегической венчурной филантропии, о которой мы говорили в предыдущем разделе. Легко, конечно, рассуждать задним числом, но в 1973 г., сразу после государственного переворота, все было далеко не так ясно. Но одно было довольно ясно и для такой глобальной корпорации, как ИТТ, и для “чикагских ребят” (правительства Чили). Экспроприация частной собственности правительством Альенде была далеко не лучшим решением, но и сама проблема, побудившая чилийцев избрать демократическим путем марксиста (первый и наверняка последний такой эксперимент в истории) была вполне реальной. Эта проблема, воспринимавшаяся в широких кругах как социальная несправедливость, привела к нестабильности в обществе. Правильное понимание проблемы и острота кризиса породили невероятный плод союза крупнейших мультинациональных корпораций и ультралиберального правительства. Этим плодом стал Фонд Чили. Благодаря резкому подъему экспорта сельскохозяйственной продукции он стал общепризнанным примером прагматичной промышленной политики.

Экономисты утверждают, что не имеет значения, каким путем “бароны-разбойники” (в США в XIX в. или в сегодняшней России) приобрели свои богатства. Значение имеют правила игры, заставляющие “баронов-разбойников” инвестировать в своей стране, а не в ликвидные активы за рубежом. Однако в демократическом обществе мнения и ожидания все же имеют значение. И если существует мнение, что богатство распределяется несправедливо, тогда необходимо, по примеру “чикагских ребят” в Чили, что-то предпринять для решения проблемы. Стратегические совместные предприятия государственного и частного секторов (на которые Чили натолкнулась совершенно случайно) не только решают эту проблему, но и составляют самое ядро программы наукоемкого развития для России.

Однако успех нельзя повторить, а можно только извлечь из него уроки, чтобы затем найти собственное оригинальное решение. Вот один кандидат на роль первого стратегического рискованного предприятия: совместная частно-государственная лизинговая компания гражданской авиации или гарантийный фонд для финансирования такой лизинговой компании. Такая компания вполне могла бы стать в будущем примером успешного бизнеса.

### **Вставка 8.1. Пример завоевания доверия с осязательными результатами: совместная работа частных и государственных влиятельных лиц в направлении перемен**

В середине 1970-х гг. город Рио-де-Жанейро находился в состоянии кризиса и упадка. В 1993 г. вдохновляемый примером успешного перспективного планирования города Барселона (чье возрождение увенчалось проведением в нем Олимпийских игр 1992 г. и дальнейшим динамизмом), мэр Рио-де-Жанейро предпринял проект перспективного планирования, который не имеет себе равных по широте охвата во всей Латинской Америке.

Весь процесс строился на весьма изощренной маркетинговой стратегии. Вначале вся работа велась небольшой группой основателей — тремя энергичными личностями, занимающими видное общественное положение, а именно секретарем по вопросам городского развития, которого мэр назначил своим представителем, президентом Промышленной федерации и президентом Коммерческой ассоциации Рио-де-Жанейро. После этого был назначен постоянный Исполнительный директор, человек, обладавший замечательными способностями к общению, под началом которого было пять постоянных сотрудников, поддерживаемых группой внешних консультантов. Этот небольшой Исполнительный комитет отвечал за повседневный ход работ и составление плана развития. Комитет, в свою очередь, отчитывался перед более крупным Руководящим советом (состоявшим из 24 признанных лидеров города, в числе которых были представители профсоюзов, вузов, частного сектора, СМИ и правительства), который собирался ежемесячно и выступал в роли фактического высшего органа, принимающего решения. Наконец, дважды в год собирался Городской совет (широкое собрание в составе 400 лиц, представляющих все слои общества), который придавал законность всему процессу, рассматривая предварительные заявки, давая отзывы и официально ратифицируя основные решения. В плане финансирования мэр города предоставил основные служебные помещения и оплатил примерно треть всего бюджета проекта.

Примечательно то, что две трети финансирования было привлечено из частного сектора. Был создан консорциум из 40 фирм, каждая из которых ежемесячно в течение полутора лет отчисляла в общий фонд по тысяче долларов. Все это время мэру, по-видимому, удавалось защитить план от чрезмерного политического влияния. Действительно, при каждом удобном случае мэр подчеркивал, что это “не план мэра, а план всего города”. Совместный процесс составления стратегического плана развития города занял полтора года от самого начала до официального утверждения.

Результаты на сегодняшний день весьма впечатляющи. Еще до официального утверждения план уже вызвал большой резонанс. Он сыграл важную роль в определении главнейших направлений инвестирования (в городскую инфраструктуру, образование, обучение и другие сферы социального развития), а также перспективных деловых проектов в промышленности и сфере услуг. Возник ряд крупных совместных инициатив между частным и государственным секторами в области дистанционного образования, развития туризма, жилищного строительства и инфраструктуры. Некоторые из них уже вышли на уровень конкретных, нередко весьма сложных договоров по финансированию. Но может быть, самым важным было то, что процесс совместной разработки плана помог переломить настроения в обществе: на смену покорности пришло поступательное движение. По общему мнению, город вышел из кризиса и вступил в период стремительного роста.

*Источник:* личное сообщение Клаудио Фриштата, одного из ведущих участников описанного процесса.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Схема стимулирования хода реформ снизу вверх: конкурс российских областей

#### 1. Фактически уже сейчас происходит конкуренция между региональными администрациями за привлечение инвестиций

В настоящее время происходит яростная борьба между властями на местах за привлечение прямых иностранных инвестиций. Возникло новое явление: *предприниматели муниципального (регионального) уровня*, стремящиеся воспользоваться новыми возможностями и привлечь прямые иностранные инвестиции. Образцом здесь может служить Китай, а также крупные страны Латинской Америки. В Азии такое явление наблюдается в Малайзии, когда между местными властями ведется постоянная скрытая борьба за прямые иностранные инвестиции.

На первом этапе необходимо осознать наличие интенсивной конкуренции между местными властями за привлечение инвестиций. Фактически местные власти соревнуются друг с другом в создании лучшей инвестиционной среды. На втором этапе нужно осознать, что существующая конкуренция имеет значительные ограничения в плане участников и средств:

- конкуренция происходит только между самыми влиятельными хозяйствующими субъектами, а именно многонациональными и отечественными группами компаний. Малые и средние предприятия часто настолько отстают по своим возможностям, что на них даже не смотрят как на сильных агентов, способных осуществить серьезные изменения на местном уровне;

- конкуренция идет только между самыми сильными административно-территориальными единицами. В менее развитых областях инвестиционный климат настолько слаб, что нередко у них нет никакого стимула заботиться об инвесторах, улучшая свой инвестиционный климат. Стремясь как-то компенсировать слабую инвестиционную среду, они пытаются добиться особых льгот, например, налоговых каникул;

- борьба за инвесторов часто имеет сильный элемент стремления к рентным доходам. Отстающие регионы считают, что им полагаются субсидии, налоговые каникулы и другие льготы, с тем чтобы слабые и сильные регионы были поставлены в равные условия. Проблема заключается не в субсидиях как таковых, а в том, что они выделяются таким образом, что подрывают стимулы к улучшению инвестиционной среды.

## **2. От скрытой борьбы к прозрачной конкуренции между региональными “проектами повышения конкурентоспособности”**

Можно ли как-то исправить указанные недостатки? Нельзя ли *расширить* работу по улучшению инвестиционной среды, предложив какие-то стимулы отстающим регионам? Нельзя ли *углубить* конкурс по привлечению инвесторов, специально включив в него программы для малых и средних предприятий? Можно ли сделать распределение субсидий более прозрачным?

Представим себе, что каждая область, заинтересованная в улучшении инвестиционной среды, представляет на конкурс план мероприятий по повышению своей конкурентоспособности, в котором могли бы затрагиваться следующие вопросы:

- дерегулирование и сокращение административных издержек на организацию, ведение и свертывание бизнеса;

- услуги по развитию бизнеса для фирм и помощь в установлении связей между крупными фирмами и малыми и средними предприятиями;

- обучение на предприятиях и установление двусторонних связей между производством и наукой;

- снижение материально-технических затрат в цепочках снабжения.

На первых порах можно ограничиться одним направлением из этого списка. Идея заключается в том, чтобы организовать двунаправленный конкурс, при котором сильные и отстающие области соревновались бы в разных лигах, причем слабым областям оказывалась бы федеральная техни-

ческая помощь в подготовке содержательных проектов. В качестве гарантии выполнения обязательств под каждую проектную заявку должно быть обеспечено определенное финансирование со стороны местной администрации и частного сектора. Например, если местные власти предложат создать конструкторский центр, обслуживающий малые и средние обувные предприятия, они обязаны выделить собственные средства и обеспечить софинансирование представителей частного сектора, которые получают выгоды от данного проекта. Таким образом, конкурс представляет собой привычную борьбу за федеральные субсидии, за исключением того, что региональные проекты повышения конкурентоспособности носят открытый характер. Смысл таких конкурсов в стимулировании творчества государственных и частных субъектов. Конкурс также побуждает частные и государственные организации совместно работать над выработкой новаторских решений с целью улучшения инвестиционного климата на уровне регионов. Речь идет о высвобождении социальной и творческой энергии.

#### **Вставка А1. Конкурс региональных администраций на получение федеральных средств: уроки проектов Всемирного банка**

*Кредит на российскую финансовую реформу: Фонд региональных реформ*

По данному проекту из Фонда региональных реформ будут выделяться на конкурсной основе средства предварительно отобранным регионам, которые продемонстрируют улучшение финансовых показателей и успехи в осуществлении программы реформирования финансовой системы региона. Эти программы были разработаны с помощью Проекта технической поддержки региональных финансовых систем. Подробная процедура измерения достижений разработана Министерством финансов совместно с Банком. По первому траншу Банк утвердит основной порядок работы. Последующие транши предусматривают уточнение критериев

*Развитие частного сектора в Украине: Адаптируемая программа кредитования*

Адаптируемая программа кредитования частного сектора Украины предусматривает паритетное финансирование перестройки предприятий в областях (то же, что провинции в Аргентине), которые отбираются на конкурсной основе. На конкурсе области будут оцениваться по контролируемым показателям нормативно-правовой среды. Эти показатели измеряются раз в два года во время обследования предприятий во всех 26 областях. Каждые два года осуществления адаптируемой программы кредитования в нее вводятся две новые области — те, которые показали самое большое улучшение показателей в нормативно-правовом поле бизнеса. Более сложный вопрос —

отбора и реализацию Фонда региональных реформ, которая удовлетворяла бы Банк.

это критерии исключения из конкурса. В документе, определяющем порядок оценки кредитов, предусматривается исключение из числа участников областей с наихудшими показателями по нормативно-правовой среде. Посмотрим, насколько строго Банк и правительство Украины сумеют соблюдать этот порядок исключения из конкурса.

### **3. По каким критериям определяются победители и кто судьи?**

Любой конкурс требует правил и прозрачных критериев для определения победителей, а также судей.

Критерии могут быть двух типов:

- убедительность прошлых мероприятий по улучшению инвестиционной среды в регионе и его конкурентоспособность;
- творческий характер и серьезность обязательств по улучшению инвестиционной среды в соответствии с конкурсным предложением по повышению конкурентоспособности региона.

Выработана система показателей для контроля за состоянием хозяйственной обстановки в регионах и их конкурентоспособности. Второй критерий, а именно качество предложения по улучшению конкурентоспособности региона, является субъективным по определению. Авторитетность конкурса будет зависеть от Консультативного совета с участием видных представителей государственного и частного секторов, обладающих дальновидностью, хорошей репутацией и известных своей честностью. Репутация Консультативного совета, который будет распределять федеральные субсидии под региональные проекты, — это гарантия того, что предоставленная ему свобода распоряжаться общественными средствами не будет приводить к решениям в собственную пользу. Вторая гарантия — принцип долевого субсидии. Органы местного самоуправления и частный сектор обязаны будут подтверждать взятые на себя обязательства выделением соответствующих ресурсов, как деньгами, так и натурой. Конкурс проводится за размер параллельного взноса с федерального уровня. Третья гарантия —

оговорка о том, что побежденных не будет. Каждый регион, подавший качественные предложения и продемонстрировавший обязательства частных заинтересованных сторон, получает какие-то федеральные ресурсы.

Цель конкурса не столько в том, чтобы раздать как можно больше государственных средств, сколько в том, чтобы привлечь к участию достаточное количество субъектов федерации.

Обобщая, можно сказать, что конкурс выполняет три функции: *инструмент инвестирования* для региональных администраций и частного сектора, позволяющий им осуществлять содержательные совместные инициативы и преобразования;

*средство координации действий* федерального правительства, правительств субъектов федерации и заинтересованных организаций частного сектора в рамках совместных частно-государственных проектов повышения конкурентоспособности;

*механизм обмена передовым опытом.* Идея в том, что новаторские перспективные решения, появляющиеся в одной местности, будут быстро перениматься в других местах.

## **4. Реально ли это?**

### **Постепенное введение элементов конкурса**

Теоретически самым сильным стимулом являются выгоды, получаемые в результате победы на конкурсе. На практике подготовка, отбор и осуществление региональных проектов повышения конкурентоспособности требуют незаурядных способностей от всех заинтересованных сторон. Такие способности не всегда бывают в наличии. Так что выработка организационной структуры предлагаемого конкурса проектов повышения конкурентоспособности должна основываться на предпосылке о том, что сам конкурс есть средство выработки таких способностей.

Это означает, что:

- надо начинать с малого в смысле направлений работы; например, можно первоначально ограничить рамки предложения вопросами нормативно-правовой среды и деловых связей между малыми и средними предприятиями и их потенциальными рынками;

- необходимо предоставлять техническую помощь отстающим субъектам в деле подготовки и реализации предложений, обеспечивая беспристрастность и высокий профессионализм на уровне высшего Консультативного совета как отправной точки предлагаемого механизма стимулирования.

С практической точки зрения организация конкурсов конкурентоспособности должна обеспечиваться следующими институциональными процессами:

региональная кластеризация;  
региональные и общенациональные процессы “совместной перспективы” (например, Малайзия 2020). Смешанные частно-правительственные органы управления этими процессами могут быть органами управления предлагаемого механизма;

конкурсное размещение инфраструктурных и других контрактов на коммунальное обслуживание среди частных фирм;

конкурсный механизм отбора и финансирования местных общественных благ, например муниципальных фондов развития.

Хорошая инвестиционная среда — это общественное благо. Мы предлагаем прозрачный конкурсный механизм для обеспечения этого общественного блага через смешанную частно-государственную структуру. Элементы таких механизмов уже существуют в крупных федеративных государствах, например в Аргентине, Мексике или Бразилии. Настало время закрепить эти элементы в прозрачных структурах стимулирования, с тем чтобы улучшить инвестиционный климат на региональном уровне.

## Литература

Burki Sh.J., Perry G.E. Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter // World Bank Latin America and Caribbean Studies. 1998.

Drucker P. The Next Society. A Survey of the Near Future // Economist. 2001. November 3.

Evans P. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy // World Development. 1996. Vol. 24. N 6. P. 1119—1132.

Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embededness // American Journal of Sociology. 1985. Vol. 91. November. P. 481—510.

Hirshman A.O. Exit, Voice, and Loyalty. Harvard University Press, 1970.

Hoff K. Beyond Rosenstein-Rodan. The Modern Theory of Underdevelopment Traps // ABCD Conference on Development Economics, April 2000. World bank, 2000.

Humphrey J., Schmitz H. The Triple and Approach to Local Industrial Policy // World Development. 1996.

Kornai J. Ten Years after “The Road to a Free Economy”. World Bank, 2000.

Lalkaka R. Convergence of Enterprise Support Systems. Emerging Approach at Asia’s Technology Parks and Incubators, 1997.

Lalkaka R. Technology Business Incubators: Critical Determinants of Success. The New York Academy of Sciences, 1996.

Levy B. Credible Regulatory Policy: Options and Evaluation // Evaluation and Development. The Institutional Dimension / R. Picciotto, E. Wiesner (eds.). Transaction Publishers, 1998.

Madagascar Private Sector Assessment. World Bank, 1996.

Moore M.H., Defining Public Value // Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

Nolan P., Wang X. Beyond Privatisation: Institutional Innovation and Growth in China's Large State-Owned Enterprises // World Development. 1998. P. 169—186.

Private Sector Finance Group. Africa Can Compete. The World Bank Africa Region. 1998.

Radosevic S. Note on Innovation Firms in Novosibirsk. 2001.

Rodrik D. Do Low-income Countries Have a High-Wage Option? // CEPR. New Trade Theories: A Look at the Empirical Evidence. 1993.

Serven L., Solimano A. Striving for Growth after Adjustment. The International Bank for Reconstruction and Development: The World Bank, 1993.

Stark D. Heterarchy: Asset Ambiguity, Organizational Innovation, and the Postsocialist Firm: Working paper. Cornell University, Department of Sociology, 1996.

Stark D. Recombinant Property in East European Capitalism: Paper presented at the Joint Conference of the World Bank and the Central European University Privatization Project, December 15—16. Washington, DC, 1994.

World Bank. Mexico: Decentralised Framework for Private Sector Development. 2000.

World Bank. From Knowledge to Wealth: Transforming Russian Science and Technology for a Modern Knowledge Economy. 2001.

World Development Report 1997. The State in a Changing World. Oxford University Press, 1997.

# Оглавление

1. Что послужило причиной написания данной статьи? Знания, рыночные реформы, институциональные инновации .....	3
2. Россия на перепутье .....	7
3. Концептуальные объективы, через которые мы смотрим на мир: притча о расходящихся траекториях.....	9
4. Что поставлено на карту: формирующиеся траектории развития экономики .....	15
5. Три пункта повестки дня для правительства: дерегулирование, горизонтальная промышленная политика, отраслевые инициативы.....	28
6. Осуществление государственной политики: содействие институциональной инновации .....	37
7. Предстоящие решения .....	47
8. Заключение .....	56
Приложение. Схема стимулирования хода реформ снизу вверх: конкурс российских областей .....	60
Литература .....	65

*Препринт WP5/2002/07*  
*Серия WP5*

*Новая экономика — Новое общество — Новое государство*

**Кузнецов Евгений**

**Пробудиться, догнать и устремиться вперед:  
Механизмы запуска инновационного роста России**

Публикуется в авторской редакции  
Зав. редакцией *Е.А. Рязанцева*  
Ответственный за выпуск *Е.Н. Ростиславская*  
Оформление серии *А.М. Павлов*  
Корректор *Е.Е. Андреева*  
Компьютерная верстка *О.А. Корытько*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.  
Подписано в печать 07.12.2002 г. Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная.  
Печать трафаретная. Гарнитура Таймс. Тираж 250 экз. Уч.-изд. л. 4,29.  
Усл. печ. л. 3,95. Заказ № . Изд. № 270

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3