

Е.Т. ГУРВИЧ

Институциональные рамки и экономическое развитие*

В статье делается аргументированная попытка ответить на вопрос: почему многие серьезные программы экономического развития России 2000–2010 гг. так и не дали ожидаемых результатов. Для этого предпринята диагностика российской экономики, включая сопоставительный анализ с 20 странами аналогичного уровня развития, проанализирован российский и международный опыт разработки и реализации экономических программ. Автор приходит к выводу, что развитие российской экономики на нынешнем этапе жестко ограничено институциональными рамками и ускорение роста не может быть достигнуто без их расширения в рамках политического процесса. На основе анализа разных типов институциональных реформ предлагаются конкретные шаги, способные обеспечить эволюционное развитие страны и снизить экономические и социальные риски, грозящие стране в случае поддержания *status quo*.

Ключевые слова: экономическое развитие, экономический рост, программы экономического развития, институциональная экономика, институциональные рамки.

Начиная с середины 2014 г. внутренние и внешние условия развития российской экономики кардинально изменились, резко ухудшились прогнозы основных макроэкономических показателей, оказались серьезно пересмотрены приоритеты государства. Фактически многие важные решения (как введение “антисанкций” или переход к политике импортозамещения) принимаются в порядке ситуационного ответа на экономические шоки или развитие геополитических событий вне увязки с долгосрочной стратегией. При этом остается неясной даже общая направленность политики, которая будет проводиться после решения неотложных задач. Естественно, все это тормозит инвестиции и экономический рост. В то же время перед российской экономикой стоят масштабные системные проблемы. Испытанные ею негативные шоки наложились на появившуюся раньше (примерно с середины 2012 г.) явную тенденцию замедления экономического роста. К настоящему времени не остается сомнений в том, что причины такого замедления носят не временный, а структурный характер, то есть кроются во внутренних механизмах экономики.

В таких условиях инерционный вариант развития бесперспективен: его потенциал достаточно точно описывается недавними прогнозами МВФ, предсказывающими на следующие пять лет рост ВВП в пределах от 1 до 1,5% (в среднем 1,3%) в год (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/>). Это почти втрое ниже ожидаемых темпов

* Автор выражает признательность В. Полтеровичу и А. Яковлеву за плодотворное обсуждение проблем, рассматриваемых в настоящей работе. Англиязычная версия статьи опубликована в журнале “Russian Journal of Economics” (2016 г., № 4).

Гурвич Евсей Томович — кандидат физико-математических наук, руководитель Экономической экспертной группы, руководитель Центра Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ. Адрес: Москва, 109012, Ветошный пер. 5/4, E-mail: egurvich@eeg.ru

роста мировой экономики (в среднем 3,7%) и даже ниже темпов роста ВВП развитых страны (1,9%), хотя при прочих равных условиях российская экономика должна расти заметно быстрее, как имеющая меньший душевой доход; ее предельную среднюю скорость роста в долгосрочной перспективе можно оценить примерно в 2% [Гурвич, Прилепский 2013].

Сейчас готовится нескольких версий новой экономической программы (ЭП). Однако в последние годы не все программы достигали поставленных целей. В настоящей работе обсуждаются возможности разработки программы, которая оказалась бы по-настоящему востребована и в то же время действительно способна ускорить экономический рост.

Первый этап разработки ЭП состоит в формулировании целевых показателей. Традиционно главная задача определяется как обеспечение высоких темпов роста производства. Так, президент В. Путин в 2003 г. сформулировал ключевую цель экономической политики как удвоение ВВП за 10 лет. В последнее время появляется все больше индикаторов, учитывающих различные стороны благополучия, — здоровье, безопасность, образование, распределение доходов и богатства в стране, субъективные оценки качества жизни и т.д. Сюда относятся, прежде всего, Индекс развития человеческого потенциала, принятый ООН, уровень благосостояния рассчитываемый ОЭСР, “индекс счастья” [Helliwell, Layard, Sachs 2016].

Представляется целесообразным расширить список целей, учитываемых в экономической программе для России. Она должна быть ориентирована не только на рост производства, но также на обеспечение здоровья населения, его безопасности, благоприятной экологии и т.д. Однако анализ показывает, что эти задачи выступают как альтернативы только на уровне тактики. В долгосрочной перспективе уровень экономического развития служит фундаментом, определяющим достижение остальных целей.

Безусловным главным критерием успешности проводимой в стране политики должен служить показатель ожидаемой продолжительности жизни — такой подход исходит из признания высшим приоритетом жизни граждан. Данный показатель отражает и качество здравоохранения, и условия труда, и качество среды обитания, и безопасность. Однако анализ показывает, что в конечном счете продолжительность жизни зависит прежде всего от уровня экономического развития страны. Так, в выборке из 60 крупнейших (по численности населения) стран мира, вариация продолжительности как жизни, так и здоровой жизни (рассчитываемой Всемирной организацией здравоохранения) на 2/3 определяется вариацией логарифма душевого дохода по паритету покупательной способности. При этом корреляция обоих показателей продолжительности жизни с душевым доходом составляет 0,82. Это не удивительно, поскольку высокое экономическое развитие позволяет лучше финансировать здравоохранение и учить врачей, иметь более экологически чистое производство, и т.д.

Аналогично, с более высоким экономическим развитием связаны современные рабочие места, развитие науки и образования, финансирование модернизации армии и обеспечения безопасности и т.д. Иными словами, со стратегической, долгосрочной точки зрения различные цели взаимосвязаны, и основу для всех составляет экономическое развитие. Верно и обратное: если стране не удастся выйти на траекторию быстрого роста, она в лучшем случае будет способна частично решить отдельные задачи за счет других, не менее важных.

Противоречие чаще возникает в другой связке: между краткосрочными и долгосрочными экономическими задачами. Так, монетарное или фискальное стимулирование экономики может (при определенных условиях) оказывать краткосрочное положительное влияние на рост ВВП, но ухудшать перспективы долгосрочного роста из-за снижения доверия инвесторов. Учитывая это, имеет смысл определить **основную цель экономической программы для России как обеспечение динамичного долгосрочного экономического роста**. Подразумевается, что достижение этой цели создаст условия для роста потребления населения и государства, образования и здравоохранения,

укрепления внутренней и внешней безопасности (хотя это не отменяет необходимости разработки долгосрочной политики по каждому направлению).

В качестве количественного целевого показателя для будущей экономической программы в последнее время назывался рост на 4% в год. Если считать, что речь идет о среднем за 10 лет темпе роста ВВП, то это означает, что требуется решить крайне сложную задачу, почти удвоив скорость экономического роста по сравнению с предыдущим десятилетием и утроив по сравнению с ожидаемыми темпами “инерционного” развития.

Диагностика проблем российской экономики

После определения целевых установок экономической программы следующий шаг — диагностика состояния экономики. На данном этапе необходимо определить ключевые ограничения, сдерживающие развитие, или недостающие элементы действенного механизма роста. Это позволяет затем сосредоточиться на устранении главных препятствий: качество экономической программы во многом определяется качеством диагностики.

Прежде всего оценим общие показатели российской экономики за последние 10 лет. Средние темпы роста ВВП за этот период составили 2,3% в год, что заметно ниже скорости роста мировой экономики (3,7%). По данным МВФ душевой доход, пересчитанный в международные доллары с учетом паритета покупательной способности (ППС), составил в 2015 г. 25,4 тыс. долл. — на 65% выше среднемирового уровня.

Для того чтобы содержательно оценивать результаты российской экономики имеет смысл сравнивать их со странами, наиболее близкими к нам по уровню развития и масштабам. Для этого можно составить выборку из 20 крупнейших “формирующихся рынков” (см. табл. 1). Средняя величина ВВП на душу по ППС для отобранных стран близка к российской, составляя 21,7 тыс. долл. **Среди всех стран данной группы Россия продемонстрировала худший показатель роста ВВП за десятилетие** (простое среднее без учета России составило 4,5% в год — почти вдвое выше скорости роста российской экономики). На протяжении рассматриваемого периода цены на нефть дважды резко падали, однако в целом за период они мало изменились, причем средняя цена на нефть за 2006—2015 гг. (90 долл./барр. в ценах 2015 г.) намного превышала ее начальный уровень, что создавало дополнительные возможности для накопления капитала. Слабыми остаются не только количественные, но и качественные показатели российской экономики. Так, несмотря на усилия правительства, в промышленности удельный вес организаций, проводивших технологические инновации, за 15 лет снизился с 10,6% в 2000 г. до 9,7% в 2014 г. Совокупный уровень инновационной активности в 2014 г. составлял в России 9,9%, по сравнению с 19,2% в Чили, 38,3% в Ю. Корее, 48,5% в Турции и 73,9% в ЮАР [Индикаторы... 2016].

Таким образом, **результаты развития российской экономики за благополучное десятилетие следует признать явно неудовлетворительными**. Приведенные данные еще раз показывают, что потребность в новой экономической программе возникла не в последние годы, а значительно раньше, просто долгое время она маскировалась растущими ценами на нефть.

Начальный этап диагностики состояния российской экономики был проведен в [Кудрин, Гурвич 2014]. Не повторяя аргументацию, перечислю важнейшие проблемы, отмеченные в этой работе:

- избыточные размеры государственного и квазигосударственного (госкорпорации) секторов в экономике. Тем самым значительная часть экономики выводится из сферы действия рыночных механизмов;
- широкое распространение “мягких бюджетных ограничений” — компенсации государственным и другим ассоциированным компаниям потерь, возникающих из-за их неэффективности, что подрывает стимулы повышать свою конкурентоспособность;

Таблица 1

Показатели роста и душевого дохода по выборке крупнейших формирующихся рынков

	Страна	2015 г.	2006–2015 гг.	
		ВВП на душу по ППС в (долл.)	Средний темп роста ВВП (%)	Норма накопления (% ВВП)
1	Китай	14107	9,5%	44,6%
2	Индия	6162	7,5%	36,1%
3	Перу	12195	5,8%	24,7%
4	Индонезия	11126	5,8%	32,6%
5	Филиппины	7254	5,4%	19,2%
6	Малайзия	26315	4,9%	23,4%
7	Колумбия	13847	4,6%	23,8%
8	Египет	11850	4,3%	19,5%
9	Аргентина	22554	4,2%	19,3%
10	Польша	26455	3,8%	21,5%
11	Чили	23460	3,8%	22,8%
12	Турция	20438	3,8%	20,4%
13	ОАЭ	67617	3,7%	24,0%
14	Ю.Корея	36511	3,5%	30,9%
15	Тайвань	46783	3,4%	22,9%
16	Таиланд	16097	3,3%	25,7%
17	Бразилия	15615	2,7%	20,6%
18	ЮАР	13165	2,6%	20,4%
19	Мексика	17534	2,4%	22,8%
20	Россия	25411	2,3%	20,9%
	Среднее без учета России	21531	4,5%	25,0%

Источник: расчеты автора по данным МВФ.

— блокировка механизма “созидательного разрушения”, служащего ключевым звеном модернизации экономики. Вместе с указанным в предшествующем пункте это отражает проведение политики “промышленного патернализма” — экономически неоправданной поддержки неэффективных отраслей и предприятий;

— слабость механизмов государственного управления из-за отсутствия их прямой увязки с экономическими результатами.

Была также отмечена необходимость отказа от “патернализма” — неизбежной социальной поддержки широких категорий населения, вполне обеспечивающих себя за счет трудовых доходов (см. в частности, [Гурвич, Сони-на 2012]). Последствия такой политики характеризуют результаты недавнего социологического исследования, в котором у граждан спрашивали, что в первую очередь должно делать государство, чтобы повысить благосостояние народа. Среди опрошенных 31% предложили увеличить пенсии и пособия всем, кто их получают, 14% — увеличить зарплату бюджетникам, столько же — развивать малый

и средний бизнес, 11% – снизить налоги и 3% – привлечь в страну иностранные инвестиции (http://romir.ru/studies/814_1470258000/). Такие настроения очень трудно совместить с политикой, направленной на создание условий для развития экономики.

Используемая далее схема диагностики отчасти следует подходу, предложенному Д. Родриком и Р. Хаусманом [Rodrik 2010]. В классических моделях экономического роста ключевую роль играет накопление капитала, соответственно, диагностика чаще всего начинается с анализа уровня и динамики инвестиций. Как показывает таблица 1, размеры накопления капитала в России невысоки (в среднем за последнее десятилетие около 21% ВВП¹), однако половина рассматриваемых стран имеет примерно такой же уровень инвестиций. Кроме того, если отбросить Китай и Индию, резко выделяющихся как по размерам накопления, так и по темпам роста, то связь между инвестициями и ростом не очень сильно выражена (коэффициент корреляции 0,28). Ряд стран динамично растет при сравнительно небольших инвестициях (например, Аргентина), другие, наоборот, демонстрируют скромный рост, несмотря на высокий уровень накопления (как Таиланд). Иными словами, инвестиции важны для роста, но не являются решающим фактором. Тем не менее необходимо проанализировать, что сдерживает их рост.

Достаточно популярно представление, что российская экономика страдает от “дефицита денег” и это служит едва ли не главным препятствием для ее динамичного развития. В качестве “доказательства” указывается на низкую монетизацию российской экономики (соотношение денежной массы к ВВП) по сравнению с некоторыми успешно развивающимися странами (такими, как США или Китаем). Такая позиция противоречит как базовым представлениям экономической науки, так и эмпирическим данным. Аксиомой является положение, что денежные средства выпускаются для проведения расчетов в экономике, источником же инвестиций служат национальные сбережения и чистый приток иностранного капитала. При этом монетизация определяется спросом на деньги и не поддается непосредственному воздействию. Низкая монетизация экономики иногда служит симптомом тех или иных проблем (например, низкого доверия к национальной валюте), однако попытки увеличить монетизацию, не меняя базовые условия, ускоряют инфляцию, оставляя уровень монетизации неизменным [Бланшар 2010].

Эти учебные истины иллюстрирует рисунок, где приведены расчетные показатели монетизации и средних темпов экономического роста за 2011–2015 гг. для выборки стран с формирующимися рынками. Этот рисунок показывает, что высокая монетизация – ни необходимое, ни достаточное условие быстрого экономического роста: Аргентина, Казахстан или Индонезия успешно развиваются, имея показатели монетизации ниже, чем Россия, тогда как Тайвань, несмотря на рекордно высокую монетизацию, демонстрирует посредственные темпы роста.

На самом деле проблему для развития может составлять не низкая монетизация, а недостаток капитала для инвестиций. Одним из признаков такой ситуации для стран, не относящихся к числу наиболее развитых, служит превышение нормы накопления над нормой сбережения. Поскольку развивающиеся страны обычно имеют ограниченный доступ к внешним источникам капитала, потенциал инвестиционного спроса в такой ситуации может оказаться не полностью реализован. Однако для России уровень сбережений все последние годы оставался достаточно высоким: в 2006–2015 гг. он менялся от 25 до 35% располагаемого дохода, в среднем составляя 30,6%. Это существенно выше среднемирового уровня сбережений (25%) [World Bank 2015] и нормы накопления в нашей стране (в среднем 22,1% ВВП). В результате в России, начиная с 2008 г., фиксируется значительный отток частного капитала (в среднем в год из страны уходит 4,5% ВВП). Таким образом, следует констатировать, что **в России проблема состоит не в недостатке инвестиционных ресурсов, а в ограниченности инвестиционного спроса.**

¹Для сопоставимости оценок для России, как и для остальных стран, используются данные МВФ.

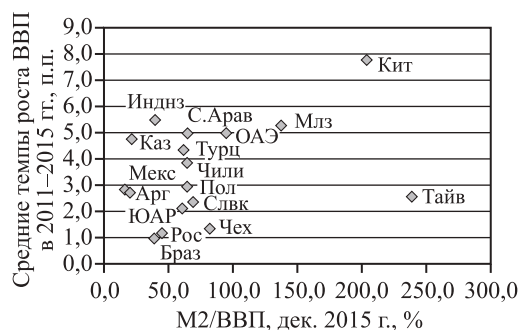


Рис. Монетизация экономики и рост ВВП.

Теоретически это может объясняться избытком накопленного капитала (что явно не относится к России) либо недостатком окупаемых проектов. При этом “окупаемость” должна оцениваться с учетом всех рисков, включая возможные внешние шоки, кардинально изменяющие все экономические условия в стране, опасность произвольного пересмотра “правил игры” и потери собственности. Основные риски обсуждаются ниже, а пока отмечу другой важный аспект: в последнее десятилетие произошло существенное сокращение доли валовой прибыли в структуре распределения ВВП по доходам. В распределении добавленной стоимости между оплатой труда и валовой прибылью (без учета чистых налогов на производство и импорт)² доля валовой прибыли в период с 2005 по 2014 г. упала с 46 до 38%, то есть доходность инвестиций существенно снизилась. В условиях ограниченного доступа российских компаний и банков к внешним финансовым рынкам важно и другое следствие данного тренда — в распоряжении производителей остается все меньше ресурсов, что дополнительно ослабляет возможности инвестиций. В [Вакуленко, Гурвич 2015] показано, что рост доли оплаты труда — следствие той модели роста, которой следовала российская экономика в последнее десятилетие, и специфики российского рынка труда. ВВП рос не благодаря повышению эффективности производства, а за счет расширения спроса на фоне благоприятной внешней конъюнктуры. Такой рост сопровождается увеличением числа занятых, а следующее за этим сокращение безработицы оказывает повышающее давление на зарплату. Отмечу, что данная проблема остается весьма актуальной, поскольку по прогнозам численность рабочей силы в России из-за демографических сдвигов в обозримом будущем будет устойчиво снижаться. Таким образом, можно констатировать, что замедление российской экономики определяется сочетанием серьезных институциональных и структурных слабостей, а не низкой монетизацией (которая вообще не входит в число основных факторов, определяющих долгосрочный рост).

Рассмотренные проблемы относятся к процессу накопления физического капитала. Однако анализ показывает, что основная часть роста объясняется другими причинами, объединяемыми в понятие “совокупная факторная производительность” (СФП). Так, по оценкам [Caselli 2005], более половины (60%) наблюдаемых межстрановых различий величины душевого дохода объясняются различиями в величине СФП, а не физического или человеческого капитала. Практически такие же оценки роли СФП в объяснении межстрановых различий (50–70%) получили [Hsieh, Klenow 2010]. Согласно [Jones 2015], в период с 1948 по 2013 г. производительность труда в США росла в среднем на 2,5% в год, из которых 2% обеспечивались увеличением СФП. Более того, роль СФП в объяснении различий между показателями развития разных стран в последние десятилетия повышается [Arezki, Cherif 2010].

² В апреле 2016 г. Росстат пересмотрел методику расчета данной группы показателей, в результате чего возник разрыв в рядах начиная с 2012 г. Учитывая это, я использую прежние оценки, не содержащие разрывов.

Рост СФП связан, прежде всего с научно-техническим прогрессом, совершенствованием организации производства, накоплением профессиональных навыков работников. Однако более совершенные технологии могут быть приобретены, а управленческие практики — скопированы. Поэтому остается вопрос: почему устойчиво сохраняются огромные различия между странами по уровню экономического развития?

Сегодня экономисты дают практически единодушный ответ на данный вопрос. Убедительно показано, что фундаментальная, базовая причина дифференциации стран по величине душевого дохода — различие между качеством экономических институтов [North 1990; Rodrik, Subramanian, Trebbi 2004; Acemoglu, Johnson, Robinson 2005]. При этом экономические институты влияют на развитие по многим каналам, часть из которых связано с объемом накопления, а часть — с повышением СФП. Так, слабые экономические институты подрывают готовность компаний реинвестировать прибыль в развитие производства [Cull, Xu 2005], сокращают чистый приток капитала [Baek, Yang 2010] и прямые иностранные инвестиции [Javorcik, Wei 2009]. Положительную связь между качеством институтов и инновационной активностью находят [Tebaldi, Elmslie 2013; Lin, Lin, Song 2010], а [Silve, Plekhanov 2015] демонстрируют, что страны с более совершенными экономическими институтами специализируются на продукции с большей интенсивностью инноваций, что служит залогом их долгосрочной конкурентоспособности. [Nunn, Trefler 2013] приводят свидетельства положительного влияния качества институтов на конкурентоспособность страны во внешней торговле, указывая, что этот эффект действует дополнительно к другим факторам внешней конкурентоспособности. Важный комплексный канал влияния институтов на рост, соединяющий две предыдущие составляющие, — развитие финансовой системы, которое в значительной степени определяется качеством институтов [Pasali 2013]. Кроме перечисленных, существуют и более специфические (при этом также достаточно важные) каналы влияния институтов. Так, при высоком их качестве получение страной дополнительных нефтегазовых доходов ориентирует наиболее одаренных работников на производственную деятельность, а при низком такие работники, наоборот, включаются в борьбу за ренту [Ebeke, Ombga, Laajaj 2015] — с понятными последствиями для развития.

В целом зависимость показателей социально-экономического развития от качества институтов очень велика. Так, по оценкам [Góes 2015], повышение качества институтов всего на 1% через шесть лет приводит к увеличению величины душевого ВВП на 1,7%. Автор отмечает, что этот результат почти не зависит от используемого показателя качества институтов. Важный вывод также состоит в том, что развивающиеся страны и формирующиеся рынки больше выигрывают от совершенствования институтов, чем развитые.

Распространено мнение, что понятие “институты” слишком расплывчато и поэтому бесполезно — не вполне ясно ни как измерить их качество, ни каким образом можно его улучшить. Так, один из ключевых признаков хороших экономических институтов — “верховенство закона”. Однако как можно практически работать с этим критерием? Несколько упрощая, можно считать, что экономические институты (ЭИ) это общие характеристики экономической среды — начиная от организации регулирования экономики и кончая взаимным доверием между предпринимателями. Именно ЭИ создают (или не создают) стимулы сберегать и инвестировать, проводить модернизацию производства, обеспечивать доступное качественное образование и т.п. И именно поэтому невозможно добиться серьезного экономического прогресса без существенного улучшения экономических институтов.

На самом деле понятию “качественные институты” можно придать вполне конкретное содержание. В [Acemoglu, Johnson 2005] показано, что центральное место среди всех экономических институтов с точки зрения экономического роста принадлежит защищенности прав собственности. Слабая ее защищенность имеет много негативных последствий, наиболее очевидное из которых — снижение привлекательности экономики для инвесторов. Более того, угроза потери собственности создает

“антистимулы”: чем выше стоимость компании и получаемая ею прибыль, тем привлекательнее она становится для экспроприации. Таким образом, для незащищенных фирм предпочтительной стратегией оказывается отказ от любого развития бизнеса. Еще один важный эффект состоит в том, что отсутствие защиты создает для производителей сильные стимулы действовать в “теневом секторе” или регистрироваться в иностранной юрисдикции. Тем самым государство теряет бюджетные доходы, а рост теневого сектора ограничивает конкурентоспособность экономики (известно, что действующие в тени фирмы менее производительны и хуже развиваются).

Теоретические соображения подтверждаются большим числом эмпирических результатов. Положительное влияние надежных прав собственности на накопление капитала показано в [Kerekes, Williamson 2008]. А в [Acemoglu, Johnson, Robinson 2001] продемонстрировано, что защищенность собственности оказывает статистически значимое влияние на долгосрочные темпы экономического роста, причем связь носит причинно-следственный характер. Работа [Haidar 2009] демонстрирует, что нарушения прав собственности миноритарных акционеров отрицательно сказываются на темпах экономического роста. Общий анализ проблемы и эмпирических подтверждений ее высокой значимости дают [Besley, Ghatak 2009; Asoni 2008].

Опыт свидетельствует, что с точки зрения условий для развития важна не столько четкая спецификация прав собственности, сколько их фактическое соблюдение. Так, [Keefer 2007] показал, что важную роль в исключительных экономических успехах Китая после 1980 г. сыграли и меры правительства по обеспечению безопасности собственности (при нечеткости их формального определения).

Понятно, что слабая защищенность прав собственности представляет собой “провал государства”, более того, во многих случаях государство — основной источник угрозы экспроприации. Такая ситуация особенно опасна, поскольку при этом государство или его представители используют монополию на насилие для произвольной экспроприации привлекательных активов³.

Другой важный элемент институциональной среды, также имеющий вполне четкое содержание — ограничение свободного равного доступа всех участников экономики к рынкам и ресурсам. Дискриминационные ограничения могут устанавливаться официально для широких категорий участников или осуществляться фактически на индивидуальной основе и касаться притока инвестиций, входа новых участников на рынки (например, рынок госзакупок, реализации госинвестиций и т.п.), распределения земельных участков или месторождений и т.д. Выборочный допуск к рынкам и ресурсам проводится в основном в рамках государственного регулирования и рутинных процедур органов власти.

Фундаментальный результат относительно регулирования экономики состоит в том, что его усиление обычно не вызвано объективной необходимостью. В [Djankov, La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer 2002] были проанализированы данные по 85 странам, что позволило сделать вывод: **более жесткое регулирование не приводит к более высокому качеству или безопасности продукции и услуг, предоставляемых частным сектором или государством.** При этом общество платит высокую цену за избыточное регулирование экономики в виде роста коррупции, ослабления конкуренции, увеличения сроков реализации инвестиционных проектов, ухода части экономики в тень (что влечет повышение налогов на оставшихся налогоплательщиков) и т.д. Это позволяет утверждать, что фаворитизм при принятии властями решений о допуске на рынки и распределении ресурсов, избыточное государственное регулирование диктуются частными интересами влиятельных групп. В первую очередь это выгодно чиновникам, осуществляющим контроль и регулирование рынков, поскольку позволяет им получать коррупционные доходы за “пропуск” на рынок или выделение дефицитного

³ Анализ развития ситуации с правами собственности в России и роль в этом государства рассматривают [Тамбовцев 2006; Волков 2010; Капелюшников, Демина 2011; Капелюшников 2012; Григорьев, Кудрин 2016].

ресурса. Возможно и другое объяснение: в барьерах для входа на рынок новых игроков заинтересованы те предприниматели, которые там уже действуют [Acemoglu 2008; Со-нин 2005]. Это защищает “старых” игроков от конкуренции и таким образом позволяет получать рентные доходы (которыми они делятся с чиновниками, регулирующими доступ). Однако в обоих случаях эффект оказывается негативным для страны.

Один из основных механизмов повышения эффективности экономики связан с перемещением рабочей силы и капитала из менее конкурентоспособных в более успешные фирмы. О важности данного механизма говорит тот факт, что в США его вклад в рост СФП сопоставим с вкладом повышения производительности отдельных компаний за счет накопления капитала и обновления технологий [Foster, Haltiwanger, Syverson 2008]. Анализ, проведенный в [Hsieh, Klenow 2009] показал, что успешность перераспределения ресурсов в экономике — одна из ведущих причин межстрановых различий по уровню доходов: так, повышение эффективности распределения рабочей силы и капитала до уровня США позволило бы повысить СФП в Китае на 30%–50% и в Индии на 40%–60%. Интенсивность перемещения ресурсов в более производительные сектора и фирмы определяется многими факторами — например, наличием развитой финансовой системы, низкими и неискажающими налогами. Однако ключевое значение имеет свободный вход на рынок новых фирм, а также условия для роста лучших и ухода с рынка худших. Й. Шумпетер, как известно, называл подобный процесс “созидательным разрушением”, и он по праву считается одним из главных двигателей экономического развития. Наличие существенных барьеров для входа на рынок или ухода с него, слабость стимулов для перемещения ресурсов или рыночных механизмов отсеивания наименее производительных фирм фактически блокируют созидательное разрушение и тем самым не используют важнейший канал повышения СФП.

Еще один подход, который целесообразно использовать на этапе диагностики, — выделение политики и механизмов, характерных для наиболее успешно развивающихся стран с формирующимися рынками. Важным источником здесь служит доклад международной “Комиссии по росту”, которая была создана Всемирным банком для разработки рекомендаций на основе теоретического и эмпирического анализа⁴. Она, в частности, изучила общие свойства политики стран, добившихся наибольшего за последние десятилетия прогресса в экономическом развитии. Эти элементы, по-видимому, можно рассматривать как обязательные составляющие рецепта экономического успеха. Перечислим ключевые условия успешного развития в порядке их важности [World Bank 2008].

1. Все страны-“чемпионы” максимально использовали возможности интеграции в мировую экономику, которая выступала в разных ролях: как растущий рынок для экспортных поставок, источник капитала, множество потенциальных партнеров для кооперации, поставщик передовых технологий и т.д.

2. Одним из приоритетов неизменно служило поддержание макроэкономической стабильности: сбалансированность внешнего счета и бюджета, а также невысокая инфляция обеспечивали доверие инвесторов и предсказуемые условия для развития.

3. Динамичный рост опирался на высокие уровни сбережений и инвестиций.

4. Действие экономики в основном базировалось на рыночных механизмах.

5. Экономическую политику вырабатывало и проводило в жизнь квалифицированное и пользующееся широким доверием правительство.

Анализ, основанный на опыте более широкого круга стран, подтверждает те же выводы. Не вызывает сомнения, что основной механизм “догоняющего” развития состоит в заимствовании и адаптации к своим потребностям передовых технологий и управленческих практик. Главным же каналом, по которому они распространяются между странами, служат прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и в меньшей степени — международная торговля. Данный вывод объясняет, почему

⁴ См. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREM-NET/0,contentMDK:23224987~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html>.

обязательным условием успешного развития страны служит открытость ее экономики для внешней торговли и инвестиций. Ряд исследований подтверждает очень сильное положительное воздействие ПИИ на российскую экономику [Iwasaki, Suganuma 2015].

Учитывая сказанное, диагностика условий роста в России должна включать прежде всего оценку качества институциональной среды и открытости экономики. Для анализа ситуации с правами собственности и равной доступности рынков и ресурсов я использовал оценки Всемирного экономического форума (ВЭФ)⁵. В докладе по глобальной конкурентоспособности, изданном в 2015 г., Россия занимает 122-е место среди 140 оцениваемых стран по показателю “защищенность прав собственности” и 116-е по защите прав миноритарных акционеров. Наличие искусственных барьеров для входа на рынки оценивалось по двум критериям, рассчитываемым ВЭФ: а) “бремени государственного регулирования”; и б) “эффективности таможенных процедур”⁶. По этим критериям Россия стоит в общем списке стран, соответственно, на 116-м и на 103-м местах (во втором случае — среди 138 стран⁷).

В выборке из 20 крупных экономик с формирующимися рынками Россия по двум показателям стоит на предпоследнем месте, по одному на 18-м, и по одному — на “почетном” 13-м. При ранжировании стран на основе среднего места в мировом рейтинге по четырем критериям Россия оказывается предпоследней, опережая лишь Аргентину (см. табл. 2). Таким образом, наша страна серьезно отстает по качеству институтов не только от ОАЭ, Тайваня или Малайзии, которые в этом отношении вошли в число мировых лидеров, но и от недавних аутсайдеров, таких как ЮАР, Перу или Филиппины. При этом качество институтов в России практически не меняется: 10 лет назад мы имели чуть лучшие оценки по защищенности прав собственности (111-е место) и несколько худшие по бремени госрегулирования (117-е место), при несколько меньшей выборке стран (125). Полученные выводы сохраняются и при использовании альтернативных индикаторов качества институтов. Так, широко признанный показатель “верховенство закона”, регулярно оцениваемый Всемирным банком, также ставит нас на предпоследнее место среди 20 крупнейших формирующихся рынков (мы и здесь опережаем только Аргентину)⁸.

Более прямое свидетельство о барьерах для входа на российские рынки дают микроисследования на уровне фирм. Они фиксируют в России аномально низкую по международным стандартам интенсивность входа на рынок новых фирм [Iwasaki, Maurel, Meunier 2016]. В течение всего периода наблюдения (с 1999 г.) ежегодное число таких фирм оставалось ниже 1% от числа действующих. Для сравнения: в Бразилии аналогичное соотношение превышает 14%, а в Китае и Индии ежегодный чистый приток новых фирм (то есть разность между числом выходящих и уходящих фирм) составляет более 6% и 3–4%, соответственно. Более того, начиная с середины 2012 г. интенсивность входа на рынок новых фирм снижается, в результате чего чистый приток новых фирм приблизился к нулю.

Такая ситуация свидетельствует об избыточных барьерах на пути новых фирм. Вместе с тем есть и другие препятствия для эффективного распределения экономических ресурсов. Используемые механизмы налоговых льгот в ряде случаев консервируют технологическую отсталость целых отраслей (например, нефтепереработки), позволяя им выживать, не проводя модернизацию [Гурвич 2010]. Неоправданная поддержка может проводиться, если неэффективные производства имеют градообразующее значение (как АВТОВАЗ или предприятия в “моногородах”) — в этом случае власти федерального или регионального уровня предпочитают выделить средства для сохранения социальной стабильности. Более того, в некоторых случаях региональные

⁵ См. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015–2016/>.

⁶ Этот показатель характеризует легкость ведения внешнеторговых операций (то есть дополнительно отражает степень открытости экономики).

⁷ См. <https://www.weforum.org/reports/global-enabling-trade-report-2014/>.

⁸ См. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Таблица 2

**Оценка качества защиты собственности и равной открытости рынков для стран
с формирующимися рынками**

		Права собственности		Открытость рынков		<i>Средний ранг</i>
		Защищен- ность прав собственно- сти	Защита прав мино- ритарных акционеров	Бремя госу- дарственного. регулирува- ния	Эффектив- ность та- моженных процедур	
1	ОАЭ	25	15	5	17	16
2	Тайвань	19	16	20	18	18
3	Малайзия	28	12	6	33	20
4	Чили	35	42	45	26	37
5	ЮАР	24	3	117	49	48
6	Китай	51	71	26	61	52
7	Индонезия	63	49	41	69	56
8	Турция	53	66	65	44	57
9	Таиланд	79	34	81	56	63
10	Ю.Корея	45	95	97	19	64
11	Индия	103	69	27	74	68
12	Польша	64	63	122	31	70
13	Филиппины	78	45	101	71	74
14	Мексика	88	56	123	62	82
15	Колумбия	83	62	126	68	85
16	Египет	92	82	60	109	86
17	Перу	104	57	133	51	86
18	Бразилия	95	135	139	80	112
19	Россия	122	116	116	103	114
20	Аргентина	134	123	135	96	122
<i>Средний ранг без учета России</i>		69	60	77	56	
<i>Место России в выборке</i>		19	18	13	19	

или местные власти не поддерживают технологическое обновление производства, опасаясь высвобождения большого числа работников.

Убедительные свидетельства неэффективности формирующегося в таких условиях распределения экономических ресурсов дает исследование НИУ ВШЭ и Всемирного банка, которое выявило огромные разрывы в производительности труда во всех отраслях обрабатывающей промышленности [Российская... 2007]. Соотношение добавленной стоимости на одного работника для 20% лучших и 20% худших предприятий варьировало от 10 (химическое производство) до 24 раз (пищевая промышленность, деревообработка). Такая ситуация говорит о крайней слабости рыночных механизмов перераспределения ресурсов в России и низком общем качестве экономической среды.

В результате создается опасность попадания нашей экономики в “структурную ловушку” [Dugger, Ubide 2004] — ситуацию, где политические и экономические факторы препятствуют перемещению ресурсов и они оказываются заморожены в сравнительно

отсталых отраслях и фирмах. Тем самым надолго тормозится рост производительности в стране. Пример такой ситуации дает Япония, где правительство по политическим мотивам противилось перемещению капитала из традиционных отраслей в новые, более рентабельные производства. Результатом, как известно, стало “потерянное десятилетие” — с начала 1990-х до начала 2000-х гг., когда ВВП рос в среднем менее чем на 0,5% в год.

Далее обратим внимание, что до последнего времени в нашей стране активно шел процесс интеграции в мировую экономику. В частности, в 2010–2013 гг. объем входящих ПИИ⁹ в среднем составлял 2,7% ВВП. Среди стран БРИКС только Индия имела несколько больший показатель (3,3%). Однако после введения финансовых санкций объем ПИИ в Россию резко упал: в 2015 г. он снизился по сравнению с 2013 г. более чем в 10 раз в абсолютном выражении, до 0,4% ВВП (что в пять раз меньше чем в среднем по другим странам БРИКС).

Подводя итог можно констатировать, что Россия серьезно отстает почти от всех крупных формирующихся рынков (с которыми конкурирует за привлечение капитала) по защищенности собственности и величине барьеров для входа на рынки. Очень слабо действуют также механизмы созидательного разрушения, причем во многом это следствие установки властей разного уровня на поддержание социальной стабильности. К этим серьезным хроническим проблемам в последние годы добавилось резкое уменьшение как возможностей, так и стремления интегрироваться в мировую экономику (что проявляется, в частности, в падении почти до нуля ПИИ). Потому вполне закономерен тот факт, что за последние 10 лет наша страна показала худшие темпы роста ВВП среди крупнейших формирующихся рынков. Очевидно, что столь фундаментальные проблемы не могут быть решены поверхностными, паллиативными мерами.

Российский и международный опыт разработки и реализации экономических программ

Какие же свойства экономических программ (ЭП) определяют их последующий успех или неудачу? Прежде всего рассмотрим опыт разработки и реализации трех комплексных программ, которыми в разное время в большей или меньшей степени руководствовало правительство.

1. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года (“Программа Грефа”) была нацелена на формирование качественной рыночной среды: сокращение прямого участия государства в экономике, дерегулирование и дебиюрократизацию хозяйственной деятельности, реформирование монопольных секторов, облегчение налоговой нагрузки на производителей и т.п. Следуя ей, правительство провело налоговую и пенсионную реформы, реформу электроэнергетики, усовершенствовало межбюджетные отношения и т.д.

2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (КДР) была принята правительством в 2008 г. Она отводила ведущую роль в экономике государству, то есть в этом отношении имела противоположную направленность по сравнению с программой Грефа. Основным инструментом ее претворения в жизнь стали различные институты развития (ВЭБ и другие госкорпорации, Инвестиционный фонд, Российская венчурная компания, специальные экономические зоны и т.д.). Государство при этом продолжало активно расширять свое участие в экономике также и за счет установления контроля над частными предприятиями разных отраслей.

3. Майские указы Президента. 7 мая 2012 г. Путин издал шесть указов (о долгосрочной экономической политике, социальной политике, государственном управлении и др.), содержащих набор мер, которые должны были реализовать правительство, и целевые показатели развития на период до 2018 г. Хотя формально указы не

⁹ Расчет по данным ООН (http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,5&sCS_ChosenLang=en).

являются программой, однако, рассматриваемые совместно, они фактически образуют достаточно полный план, охватывающий большинство направлений деятельности правительства.

Указы содержат немало мер, направленных на укрепление рыночных механизмов, включая снижение прямого участия государства в экономике, облегчение бремени госрегулирования экономической деятельности, увеличение конкуренции и прозрачности при распределении государственных заказов и т.д. К сожалению, эти пункты указов если и были выполнены, то чисто формально, ни по одному из перечисленных направлений ситуация фактически не изменилась (подробнее об исполнении майских указов см. [Кудрин, Гурвич 2014]).

Сопоставим основные результаты реализации перечисленных программ. Точный срок их действия не всегда совпадает с формальным статусом – скажем, официально КДР до сих пор продолжает действовать. Условно примем периоды действия комплексных программ, основываясь на характере фактически проводившейся экономической политики: 2000–2007 гг. (Программа Грефа), 2008–2011 гг. (КДР), 2012–2015 гг. (Майские указы). Показатели развития в каждый период, разумеется, определяются не только свойствами экономической политики, но и множеством других факторов, и прежде всего колебаниями внешней конъюнктуры. Чтобы “очистить” результаты от такого влияния, я оцениваю скорректированные темпы роста экономики, рассчитанные для гипотетической ситуации неизменных цен на нефть внутри каждого периода.

Таблица 3

Средние фактические и расчетные темпы роста ВВП в разные периоды

Периоды	Средние темпы роста	
	Фактические	Расчетные при неизменных ценах на нефть
2000–2007 гг. (Программа Грефа)	7,2%	4,4%
2008–2011 гг. (КДР)	1,4%	–0,3%
2012–2015 гг. (Указы)	0,4%	2,3%

Три рассматриваемые отрезка делятся на две равные части: период “развития рыночной среды” (2000–2007 гг.) и период “усиления роли государства” (2008–2015 гг.). Отмечу, что распространенное мнение о либеральном характере проводимой в России экономической политики можно с оговорками отнести к периоду до середины 2000-х гг. Однако последние 10 лет экономическая среда носит скорее антилиберальный характер, поскольку характеризуется низкой защищенностью прав собственности и избыточным госрегулированием экономики (подробнее см. [Кудрин, Гурвич 2015]).

Сравнение двух периодов дает однозначное преимущество первому из них, в восемь раз превосходящему второй по средним темпам роста ВВП (7,2% по сравнению с 0,9%). Конечно, это сравнение не учитывает разную динамику цен на нефть, но даже после очистки от влияния цен на нефть “либеральный” период превосходил по темпам роста “государственнический” в 4,5 раза.

Наряду с тремя рассмотренными выше, отмечу несколько программ, объединенных тем, что они не получили практического применения.

1. “Стратегия-2020”, разработанная в 2011–2012 гг. большой группой экспертов по заказу правительства, предлагала новую серию глубоких макроэкономических, структурных и институциональных реформ. Фактически были использованы лишь отдельные ее наработки (например, “бюджетное правило”), в целом же программа оказалась не востребована правительством.

2. Программа “Коалиции для будущего”, подготовленная в 2007 г. по заказу РИО Центра, выдвигала в качестве основной задачи решение институциональных проблем [Юргенс 2007]. Для каждой из ключевых проблем предлагалось строить коалицию заинтересованных групп.

3. “Стратегия модернизации российской экономики” была разработана в 2009–2010 гг. сотрудниками РАН и описывала действия, необходимые для успешного проведения в жизнь политики догоняющего развития [Полтерович 2010].

Наконец, упомянутую специальную (то есть имеющую ограниченную задачу), но тщательно проработанную и много лет серьезно проводившуюся в жизнь программу создания в Москве Международного финансового центра (МФЦ)¹⁰. Она была начата в 2009 г., в дальнейшем была принята дорожная карта, предусматривавшая в качестве одной из целей вхождение Москвы в число 25 ведущих международных финансовых центров по версии Global Financial Centres Index (GFCI) к 2015 и в число 15 ведущих к 2018 году. В рамках программы проведена обширная работа по развитию финансовой инфраструктуры, модернизации регулирования финансового рынка, совершенствованию налогообложения операций с финансовыми инструментами и т.д. Тем не менее в рейтинге GFCI Москва заняла в 2015 г. лишь 78-е место (до начала реализации программы МФЦ Москва находилась в этом рейтинге на 67-м месте). Как заметил руководитель рабочей группы по созданию МФЦ А. Волошин, “дорожная карта по созданию международного финансового центра в России выполнена на 99%, однако эффект от предпринятых шагов ощущается слабо по причине неблагоприятного экономического климата” (http://www.mfc-moscow.com/index.php?id=14&_publid=176#p176).

Этот краткий обзор российских экономических программ ставит много вопросов. Почему вполне успешная и далекая от завершения программа Грефа была приостановлена и ей на смену пришла гораздо менее успешная КДР? Почему не была принята к исполнению Стратегия-2020 и не были исполнены многие важные положения Майских указов президента? Почему не дала результатов практически полностью реализованная программа создания МФЦ?

Общее объяснение лежит в сфере политической экономии. Как убедительно показано многими авторами, попытки провести реформы, противоречащие интересам доминирующих элитных групп, блокируются этими группами, либо ситуация через некоторое время возвращается в прежнее состояние [Acemoglu, Robinson 2008; Baland, Moene, Robinson 2010]. Характеристики экономических институтов отражают баланс интересов элитных групп и могут изменяться лишь при определенных условиях. В качестве иллюстрации, например, указывается, что формальное принятие в Аргентине в конце 1980-х гг. принципов “вашингтонского консенсуса” не повлияло на проводимую в стране экономическую политику. Президент Менем и правящая перонистская партия, не заинтересованные в либерализации экономики и укреплении рыночных механизмов, смогли полностью выхолостить положения “консенсуса”, так что его принципы фактически остались лишь на бумаге [Аджемоглу, Робинсон 2016]. В России яркий пример подобной ситуации дает попытка либерализации уголовного законодательства в сфере экономической деятельности в 2009–2012 гг. И. Четверикова изучила, как эти изменения, призванные уменьшить возможности давления правоохранительных органов на бизнес, повлияли на результаты рассмотрения дел в суде. Она показала, что в период реформы значимо увеличилась вероятность оправдания предпринимателей, однако потом ситуация вернулась к дореформенному состоянию. Еще более показательна ситуация с порядком возбуждения дел по налоговым преступлениям. В 2011 г., в рамках либерализации уголовного законодательства в сфере экономической деятельности, был введен новый порядок, согласно которому следствие могло возбуждать уголовное дело только на основе полученных материалов налоговых органов. Однако в 2014 г. этот порядок был отменен, и следственные органы вновь получили возможность возбуждать налоговые дела по многим основаниям [Четверикова 2016].

Таким образом, можно сделать вывод, что экономическая политика в каждый момент фактически ограничена определенными институциональными рамками (ИР), задающими границы приемлемых вариантов действий. Вместе с тем неверно считать, что институциональные реформы вообще невозможны, однако их изменение

¹⁰ См.: <http://www.mfc-moscow.com/>.

происходит в рамках политического (в широком смысле) процесса ([Acemoglu, Johnson, Robinson 2005] и др.). Можно указать несколько типичных источников изменения институциональной среды:

- финансовые кризисы часто делают невозможным сохранение прежнего положения дел (на поддержание *status quo* просто не хватает денег), в результате открывается “окно возможностей” для глубоких изменений “правил игры”. В России такая ситуация возникла после кризиса 1998 г., когда исчезла возможность финансировать огромный бюджетный дефицит за счет рынка ГКО;

- изменение стимулов или баланса сил различных элитных групп может сдвигать равновесное состояние институциональной среды. В России такой сдвиг, судя по всему, произошел в середине 2000-х гг. и имел два источника. Во-первых, как показывает межстрановой анализ, повышение мировых цен на нефть увеличивает привлекательность нефтяных компаний и активизирует их национализацию [Туриев, Колотилин, Сонин 2008]. Во-вторых, итогом “дела ЮКОСа” очевидно стало ослабление элит, связанных с производством, и усиление элит, связанных с государством, — бюрократии и силовиков. Естественным следствием этих событий стало ослабление института защиты прав собственности, выгодного бизнесу, и активизация процессов госрегулирования и извлечения административной ренты, бенефициарами которых являются элиты, осуществляющие контроль и распределение;

- страны, где элиты имеют стратегическое видение ситуации, могут принять решение о реформах не для выхода из кризиса, а чтобы не попасть в него. Наиболее яркий пример — принятые после введенных США торговых санкций против Китая решения КПК: о построении социалистической рыночной экономики (1992 г.) и о плане перехода от плановой к рыночной системе (1993 г.).

Таким образом, институциональные факторы не только накладывают ограничения на экономическую политику, но и определяют эволюцию экономических программ. При этом, как и в случае контроля входа на рынок, выбор программы может происходить в ущерб экономике. Анализ накопленного опыта успешных и неудавшихся масштабных экономических программ показывает, что по характеру их можно разделить на три категории:

1. **“Технические”**, содержащие набор конкретных мер экономической политики (“малых дел”), которые могут помочь в решении поставленных задач. Институциональные рамки принимаются как факт, из которого следует исходить, то есть не ставится вопрос о необходимости их изменения (примеры — рассмотренные выше программы создания МФЦ или КДР).

2. **“Профессиональные”**, когда программа описывает изменения, которые должны приблизить механизмы экономики к образцу (как его представляют разработчики) или устранить имеющиеся проблемы. Вопрос совместимости предлагаемых мер с имеющимися экономическими институтами при этом выносится за скобки. Отсюда главная слабость таких программ — отсутствие учета институциональных рамок, на которые они неизбежно наталкиваются (как Стратегия-2020).

3. **“Фундаментальные”**, сочетающие расширение институциональных рамок и максимальное использование возможностей имеющихся в этих рамках. Подобные программы обычно учитывают невозможность быстрого изменения институтов и поэтому рассчитаны на постоянное их совершенствование в течение длительного времени. Данный подход наиболее труден для реализации, но зато демонстрирует лучшие результаты, а во многих случаях только он и способен дать значимые результаты (пример — экономические реформы, проводимые в Китае).

Промежуточное положение между “техническим” и “фундаментальным” подходами занимают попытки изменить институциональную среду за счет набора технических мер — такой подход просматривается в Майских указах или в деятельности АСИ по улучшению инвестиционного климата (<https://asi.ru/investclimate/>).

Каков потенциал каждого из подходов? “Технические” реформы могут дать некоторый эффект, если возможности развития в рамках действующих институциональных

рамок не полностью исчерпаны. Однако, судя по всем признакам, это не относится к России. Так, анализ на микроуровне показывает, что неблагоприятные условия для бизнеса в России связаны в основном не с нормативной базой (как правило, не вызывающей особых нареканий), а с ее произвольным применением [Estrin, Prevezer 2010]¹¹. Это означает, что совершенствование нормативной базы (составляющее основное содержание “технических” программ) вряд ли реально улучшит условия в экономике. Сделанный вывод подтверждается провалом программы МФЦ и неисполнением институциональных мер, предусмотренных Майскими указами. Отмечу, что российская ситуация в этом отношении далеко не уникальна, а скорее типична — так, формальные реформы, активно проводившиеся в Мексике, не дали значимых результатов [Palma-Rangel/2006].

Как российский, так и международный опыт говорят и об ограниченных перспективах “профессиональных” программ. Поскольку главными препятствиями для роста служат недостатки институтов, то программы, разработанные квалифицированными профессионалами, всегда направлены именно на устранение таких недостатков. Однако, как отмечалось, институты достаточно устойчивы и надежно защищены стоящими за ними элитами — соответственно, профессиональные программы либо отторгаются еще до их принятия (как было со Стратегией-2020) либо не исполняются (как случилось с ключевыми положениями Майских указов).

Таблица 4

Классификация экономических программ

Характеристики		Приемлемость для основных групп влияния	
		Неприемлемо	Приемлемо
Изменение институциональных условий	Не предусмотрено	—	Технические (МФЦ)
	Предусмотрено	Профессиональные (Стратегия-2020)	Фундаментальные (Китайские реформы)

Описанные подходы представлены в таблице 4, где строки различаются тем, пытается ли программа расширить институциональные рамки, а столбцы — тем, принимаются или отторгаются предлагаемые меры. Общий вывод из проведенного анализа состоит в том, что наиболее продуктивные, но и наиболее трудные для реализации — фундаментальные программы. Однако ни одну из программ, которые до сих пор проводились в нашей стране, нельзя в полной мере отнести к этой категории. Ближе всего к ней находится программа Грефа, которая содержала, в том числе, серьезные задачи по совершенствованию институтов. Однако она оказалась столь успешной прежде всего благодаря тому, что кризис 1998 г. открыл путь для коррекции институциональной среды. Иными словами программа Грефа лишь частично расширила институциональные рамки, но в основном эффективно распорядилась образовавшимся “окном возможностей”.

Контуры новой экономической программы

Проведенный выше анализ показал, что основным препятствием для развития российской экономики служат жесткие институциональные рамки, которые вряд ли позволят ей расти со скоростью выше 2% в год. Более того, эти рамки ограничивают не только долгосрочные темпы экономического роста, но и возможности макроэкономической коррекции, которая срочно требуется для адаптации к новому уровню цен на нефть. Таким образом, единственный способ вывести российскую экономику из стагнации — разработка и реализация комплексной программы, предусматривающей

¹¹ Эти же авторы отмечают обратную ситуацию в Китае и Индии, где практика регулирования экономики исправляет недостатки формальных правил.

как изменение институциональных рамок, так и проведение собственно экономических реформ.

К сожалению, в нашей стране преобладает противоположный подход. Во-первых, явно видна тенденция отделения экономических программ правительства от институциональных реформ (еще из программы Грефа был изъят раздел о совершенствовании государственного управления [Дмитриев, Юртаев 2010]). Во-вторых, попытки улучшить институциональную среду носят достаточно робкий характер, ставка делается не на системный подход, а на проведение точечных мер. Потенциал такого подхода очень ограничен: технические меры, не поддержанные глубокими институциональными реформами, в лучшем случае могут повысить долгосрочные темпы роста ВВП с 1,5 до 2%, но не способны вывести экономику на траекторию успешного догоняющего развития, подразумевающую устойчивый рост со скоростью не менее 4% в год.

Ранее были сформулированы основные макроэкономические, структурные и институциональные проблемы, которые требуется решить для перехода к новой модели экономического роста [Кудрин, Гурвич 2014]. Кратко перечислю их, с небольшой актуализацией. Прежде всего необходимо восстановить бюджетную устойчивость, нарушенную падением цен на нефть, что в частности позволит вновь завоевать доверие инвесторов. Следующий шаг — обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы, которой угрожает старение населения [Кудрин, Гурвич 2012]. Вторая часть — проведение структурных реформ: сокращение участия государства в экономике, повышение эффективности государственного сектора (изменение форм государственной поддержки отраслей и компаний, совершенствование механизмов реализации госинвестиций и т.д.), реформирование управления в монопольных секторах, проведение реформ на рынке труда и т.д. Наконец, третья часть — институциональные реформы: повышение защищенности собственности, устранение барьеров для входа на рынок и облегчение госрегулирования, отказ от патернализма и “промышленного патернализма”, формирование стимулов для поддержки экономического развития на всех уровнях системы государственного управления и т.д.

К сожалению, решение всех перечисленных проблем упирается в институциональные ограничения, как иллюстрирует табл. 5 (где список проблем несколько иначе сформатирован, а средства их решения приведены выборочно). Таким образом, центральный вопрос любой серьезной реформы — на какие изменения в институциональной среде можно рассчитывать и каким образом их осуществить.

Важно сознавать, что изменение институциональных рамок требует не формальных мер, а более глубоких изменений: пересмотра приоритетов, правил игры и создания новых стимулов. Это очень сложная политическая задача, взяться за которую могут заставить только чрезвычайно веские причины. Важным стимулом могло бы стать осознание элитами экономических и политических рисков уклонения от глубоких реформ. Прежде всего без проведения бюджетной консолидации ликвидные средства, накопленные в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния, окажутся исчерпаны в течение года-полтора. После этого дестабилизация рынка нефти (а накопленный опыт показывает, что к такому сценарию необходимо быть готовым в любой момент) вызовет серьезный финансовый кризис. Если социальная стабильность — важный приоритет, то необходимо как можно скорее восстановить израсходованный в последние годы запас бюджетной прочности.

Основные резервы сокращения расходов, если говорить о функциональной классификации, сосредоточены в сферах социальной политики, поддержки экономики и обороны. Однако экономия по первому направлению несовместима с патерналистской моделью, по второму — с “промышленным патернализмом”, по третьему — с приоритетом геополитических задач. В функциональном разрезе имеются большие потенциальные возможности экономии бюджетных средств при проведении госзакупок и госинвестиций, однако в обоих случаях использование этих резервов проблематично, поскольку привело бы к сокращению ренты, получаемой “распределительными” элитами. Увеличить поступления в бюджет, не повышая налоговые ставки,

Институциональные ограничения на пути решения экономических задач

<i>Задача</i>	<i>Основные средства решения проблемы</i>	<i>Институциональные ограничения</i>
Снижение макрорисков, укрепление доверия инвесторов	Пенсионная реформа, адресная социальная поддержка	Патерналистская политика
	Сокращение теневого сектора	Незащищенность собственности
Повышение инвестиционной привлекательности	Снижение рисков потери собственности	Слабая защищенность прав собственности
	Увеличение доходности инвестиций за счет снижения налоговых и трудовых издержек	Патерналистская политика, геополитическая политика
Условия для эффективного распределения ресурсов	Усиление механизмов “созидательного разрушения”	Ограничение входа на рынки, промышленный патернализм
Более сильные стимулы для участников экономики	Сокращение государственного участия в экономике	Борьба за ренту
	Отказ от неоправданной поддержки производителей	Промышленный патернализм
Поддержание ключевых механизмов модернизации экономики	Политика интеграции в мировую экономику, привлечение прямых иностранных инвестиций, поддержка экспорта	Ограничение входа на рынки, слабая защищенность прав собственности. Геополитика

теоретически можно было бы за счет вывода экономики из тени и ее деофшоризации. Но такая возможность вызывает сильные сомнения, поскольку это также наталкивается на институциональные ограничения. Действительно, офшорная регистрация большей части крупных компаний представляет собой способ их адаптации к слабой защищенности собственности, а уход среднего и мелкого бизнеса в тень во многом — реакция на избыточное регулирование и силовое давление со стороны государства. Иными словами, здесь мы имеем дело с “защитными” институтами, используемыми относительно слабыми участниками экономики.

Ответственные и дальновидные элиты не должны обольщаться соблазнами легкого решения наших масштабных экономических проблем. Такое решение предлагает, например, программа “Экономика роста” (<http://stolypinsky.club/economica-gosta/>) за счет льготного кредитования инвестиционных проектов. Однако авторы программы не объясняют, почему даже в период избытка ликвидности у банков (как в первом полугодии 2016 г.) они не увеличивают инвестиции в российскую экономику. Единственное возможное объяснение состоит в том, что не находящие частного финансирования проекты имеют слишком высокие риски. Следовательно, “простое решение” состоит в принятии на себя этих рисков государством. Но тогда непредвиденные потери в ходе реализации проектов (реальность которых иллюстрирует пример ВЭБа) способны привести к серьезному финансовому кризису в масштабе страны.

Комплексный (экономический и политический) характер фундаментальных программ требует, чтобы они разрабатывались совместно экспертами и властью. Дело экспертов — предлагать возможные способы смягчения институциональных ограничений и оценивать вероятный эффект каждого шага. Задача власти — отбирать приемлемые и перспективные варианты и обеспечивать их согласование с элитными группами.

Если говорить о конкретном содержании программы, то в первую очередь отмечу два связанных элемента, без которых успешное экономическое развитие невозможно. Для того чтобы вывести экономику из застоя необходимо прежде всего сделать эту задачу приоритетной (в последние годы интересы экономического развития явно стали вторичными по сравнению с соображениями безопасности и геополитики). Требуется также создать условия для скорейшего возврата к прежнему курсу на интеграцию России в мировую экономику, что необходимо для притока передовых технологий (в частности, по каналу ПИИ), заимствования современных институтов и поддержания конкуренции в экономике, без которой компании потеряют стимулы к развитию.

Среди других направлений расширения институциональных рамок наиболее реалистичны изменения, проведение которых зависит в основном от центрального правительства. Первым кандидатом представляется частичный отказ от политики патернализма. Вряд ли это немедленно скажется на электоральной поддержке власти. В перспективе же такой отказ не будет иметь серьезных негативных последствий в случае, если будет компенсирован последующим общим ростом экономики, обеспечивающим повышение уровня жизни. Отказ от патернализма открыл бы путь для решения многих важнейших проблем:

- проведения глубокой пенсионной реформы, способной по-настоящему решить проблемы, вызванные старением населения;
- реформирования механизмов социальной политики – перехода от поддержки населения к поддержке нуждающихся;
- высвобождения части рабочей силы для снижения давления на заработную плату на рынке труда.

Следующим кандидатом выглядит смягчение механизмов “промышленного патернализма”. Это подразумевает кардинальное реформирование форм поддержки отраслей (таких, как нефтепереработка) и компаний. Тем самым усилятся механизмы перераспределения ресурсов в экономике, то есть активизируется один из ключевых каналов повышения ее конкурентоспособности. Далее представляется возможным сокращение прямого участия государства в экономике. Предпосылка для этого создаст снижение привлекательности компаний реального сектора в условиях падения цен на нефть и, соответственно, сокращения объема распределяемой там природной ренты. Кроме того, ныне государственные и квазигосударственные компании оказываются потенциальным источником неявных рисков – при ухудшении внешней конъюнктуры они могут потребовать масштабной бюджетной поддержки; государству важно избавляться от всех источников рисков.

Трудность проведения институциональных реформ породила большое число работ, посвященных способам сделать их более приемлемыми [Andrews 2013; Eggertsson 2005; Pitlik, Heinemann, Schweickert 2014]. Среди предложений можно отметить рекомендацию объединять реформы таким образом, чтобы потери влиятельных элитных групп от одних изменений компенсировались выигрышем (не обязательно материальным) от других. Важное условие состоит также в необходимости обеспечивать справедливое с точки зрения общественного восприятия распределение бремени реформ. В то же время сопротивление реформам существенно возрастает в случае преобладания в обществе краткосрочных интересов и низкого доверия.

На первый взгляд может показаться, что перечисленные выше шаги с точки зрения властных элит имеют серьезные негативные последствия – опасность повышения социального недовольства и ослабления лояльности бизнеса. Но необходимо сознавать, что это отчасти компенсируется снижением нагрузки на государственный бюджет и тем самым уменьшением риска финансового кризиса. Более того, если рассматривать ситуацию в средне- и тем более долгосрочной перспективе, то отказ от патернализма и принятие принципа “созидательного разрушения” не подрывает, а укрепляет политическую стабильность. На самом деле такие институциональные изменения означали бы переход от статической стабильности к динамической устойчивости – режиму более сложному, но обеспечивающему большую надежность за счет

способности адаптироваться к различным шокам и потому совместимому с развитием. Это можно образно сравнить с заменой режима фиксированного обменного курса на режим плавающего курса: краткосрочная волатильность при этом повышается, но зато удастся избежать настоящих потрясений, таких как кризис 1998 г., вызванный отказом адаптировать обменный курс к более низким ценам на нефть [Гурвич, Андреев 2006].

Следует также сознавать, что сохранение в неизменном виде нынешних институтов фактически означает отказ от важнейших механизмов развития. Такая цена не казалась слишком высокой в условиях растущих цен на нефть, автоматически обеспечивающих рост экономики. Однако в новых условиях, когда цены на нефть превратились из источника роста в фактор риска, отказ от “созидательного разрушения” обрекает экономику на длительную стагнацию, что также представляет собой серьезнейший политический риск. Если удастся провести все или существенную часть указанных изменений институциональных рамок, то далее необходимо проведение ряда собственно экономических реформ, направленных на решение следующих задач:

- восстановление текущей и долгосрочной бюджетной сбалансированности;
- реформирование работы остающихся госкомпаний, госкорпораций и монополий;
- борьба с дальнейшим ростом доли оплаты труда в структуре ВВП в условиях негативных демографических трендов.

В дальнейшем потребуются новое постепенное расширение институциональных рамок за счет облегчения равного допуска для всех участников к госзакупкам, реализации госинвестиций, распределению ресурсов и т.п., а также снижения силового давления на бизнес и рисков потери собственности. На этом этапе более перспективным выглядит “эволюционный” подход к институциональным реформам, подразумевающий, что изменения иницируются не “сверху”, а снизу, в результате экспериментов на более низких уровнях системы государственного и муниципального управления и последующего отбора вариаций, дающих лучшие результаты [Caselli, Gennaioli 2008; Polterovich 2014; Easterly 2008; Kingston, Miguez 2009; Яковлев 2006; Полтерович 2013].

Источником изменений может служить также накопление позитивных изменений в результате выработки ответов на возникающие вызовы [Fritz, Kaiser, Levy 2009]. Однако такой путь совершенствования институтов также требует серьезных изменений в проводимой политике. Так, важное условие здесь – предоставление дополнительных степеней свободы субфедеральным органам власти и формирование у них стимулов поддерживать развитие экономики, которые явно недостаточны в настоящее время [Rochlitz, Remington, Jakovlev, Kulpina 2015].

Любую из предлагаемых реформ легко отвергнуть: можно сказать, что снижение социальных расходов или рост безработицы (даже небольшой) неприемлемы, поскольку по Конституции РФ наша страна – социальное государство, сокращение расходов на оборону будет угрожать безопасности страны и т.д. Однако следует сознавать, что если окажутся отвергнуты все реформы, это автоматически обречет российскую экономику на длительный застой. Нет ни одной страны, которая демонстрировала бы динамичное развитие при слабых экономических институтах, дорогом труде, больших социальных расходах и больших расходах на оборону. Для развития экономики (хотя бы ограниченного) нужно компенсировать имеющиеся слабости какими-то преимуществами. Подобно классическому принципу “невозможной троицы”¹² можно сформулировать принцип “несовместимой пятерки”: **никакая страна не может одновременно быть социальным государством, позиционироваться как сверхдержава, иметь дорогой труд, высокие риски ведения бизнеса и высокие темпы экономического роста.** Эти условия невозможно сочетать, и мне не известно ни одного исключения из данного правила. К сожалению, сегодня явная слабость институциональной среды в нашей

¹² Согласно этому принципу, невозможно одновременно иметь открытый счет капитала, иметь желаемый обменный курс и проводить независимую денежную политику.

стране ничем не компенсирована. Пока ситуация не изменится, наиболее вероятным сценарием на будущее остается “потерянное десятилетие по-русски”.

Проведенный анализ показал, что развитие российской экономики в настоящее время жестко ограничено институциональными рамками, при которых невозможно рассчитывать на темпы роста ВВП выше 2%. Для России сейчас как никогда актуальна разработка экономической программы, и здесь предстоит сделать выбор из четырех принципиально разных вариантов. Первый путь выглядит наиболее простым, он предполагает лишь “насыщение экономики деньгами”. Но на самом деле этот вариант только создает дополнительные риски для государственных финансов, и его принятие сулит скорее потерю драгоценного времени и накопление дополнительных рисков, чем действительное решение хронических проблем, стоящих перед российской экономикой. Другой путь — подготовка амбициозного плана реформ, предлагающего правильные подходы к “лечению” экономики, но не учитывающего готовность к таким реформам ни власти, ни влиятельных элит. Такая программа, скорее всего, останется на бумаге, даже при очень высоком уровне ее поддержки. Третий вариант — политика “малых дел”, то есть накопление мелких изменений в надежде, что рано или поздно они приведут к серьезным институциональным сдвигам. Однако российская практика показывает, что если изменения незначительны, они не оказывают видимого влияния на состояние дел, если же значительны, то просто игнорируются. Указанные подходы не позволяют даже провести бюджетную консолидацию, остро необходимую для восстановления хотя бы минимального макроэкономического “запаса прочности” перед лицом возможных новых перепадов цен на нефть. Наконец, четвертый путь — проведение властью и элитами согласованной коррекции институциональных рамок, что позволит восстановить доверие инвесторов и активизировать основные механизмы экономического роста.

В истории немало примеров стран, которые предпочли политическую стабильность развитию, за что через некоторое время поплатились переходом на роль мировых аутсайдеров [Аджемоглу, Робинсон 2016]. Есть и примеры стран, где элиты и лидеры пошли на глубокие институциональные изменения (как Китай при Дэн Сяопине), усложнив себе жизнь, но в перспективе сделав свои страны намного богаче и сильнее. Проведенный анализ показывает, что надежды возродить экономический рост не меняя институциональные рамки иллюзорны и фактически будут означать выбор первого пути.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Аджемоглу Д., Робинсон Дж. (2016) Почему одни страны богатые, а другие бедные. М.: АСТ.
- Бланшар О. (2010) Макроэкономика. М.: ГУ-ВШЭ.
- Вакуленко Е., Гурвич Е. (2015) Моделирование механизмов российского рынка труда // Вопросы экономики. № 11. С. 5–29.
- Волков В. (2010) Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции // Вопросы экономики. № 8. С. 4–27.
- Григорьев Л., Курдин А. (2016) Нерешенный вопрос легитимности частной собственности в России // Вопросы экономики. № 1. С. 36–62.
- Гурвич Е. (2010) Нефтегазовая рента в российской экономике // Вопросы экономики. № 11. С. 4–24.
- Гурвич Е., Андрияков А. (2006) Механизмы российского финансового кризиса // Экономика и математические методы. № 2. С. 79–92.
- Гурвич Е., Прилепский И. (2013) Как обеспечить внешнюю устойчивость российской экономики // Вопросы экономики. № 9. С. 4–39.
- Гурвич Е., Сониная Ю. (2012) Микроанализ российской пенсионной системы // Вопросы экономики. № 2. С. 27–57.
- Гуриев С. М., Колотилин А. Д., Сонин К. И. (2008) Цены на нефть и риск национализации: О чем говорят панельные данные? // Экономический журнал Высшей школы экономики. Т. 12. № 2. С. 151–175.

- Дмитриев М., Юртаев А. (2010), Стратегия-2010: итоги реализации 10 лет спустя // Экономическая политика. № 3. С. 107–114.
- Индикаторы инновационной деятельности: 2016. (2016) М.: НИУ ВШЭ.
- Капелюшников Р.И. (2012) Незащищенность прав собственности и ее экономические последствия: российский опыт // Журнал Новой экономической ассоциации. № 1. С. 150–153.
- Капелюшников Р., Демина Н. (2011) Чего опасаться собственникам? // ЭКО. № 6. С. 26–45.
- Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. (2015) Государственное стимулирование или экономические стимулы? // Журнал Новой экономической ассоциации. № 2. (26). С. 179–186.
- Кудрин А., Гурвич Е. (2014) Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. № 12. С. 4–36.
- Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. (2012) Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. № 3. С. 52–79.
- Полтерович В.М. (2013) Институциональный эксперимент // Экономическая наука современной России. № 3. С. 7–24.
- Полтерович В.М. (ред.) (2010) Стратегия модернизации российской экономики. М.: Алетей.
- Российская промышленность на перепутье: Что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными (2007) // Вопросы экономики. № 3. С. 4–33.
- Сонин К. (2005) Институциональная теория бесконечного передела // Вопросы экономики. № 7. С. 1–15.
- Тамбовцев В. (2006) Улучшение защиты прав собственности – неиспользуемый резерв экономического роста России? // Вопросы экономики. № 1. С. 22–38.
- Четверикова И. (2016) Либеральные реформы уголовного законодательства в сфере экономической деятельности 2009–2012 гг. и судебная практика // Вопросы экономики. № 6. С. 91–115.
- Юргенс И.Ю. (ред.) (2007) Коалиции для будущего. Стратегии развития России в 2008–2016 гг. М.: РИО Центр.
- Яковлев А.А. (2006) Агенты модернизации. М.: ГУ ВШЭ.
- Acemoglu D. (2008) Oligarchic versus Democratic Societies // Journal of the European Economic Association. Vol. 6. No. 1. Pp. 1–44.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2001) The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation // American Economic Review. No. 91(5). Pp. 1369–1401.
- Acemoglu D., Johnson S. (2005) Unbundling Institutions // Journal of Political Economy. No. 113. Pp. 949–995.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2005) Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // Handbook of Economic Growth. Amsterdam: North-Holland.
- Acemoglu D., Robinson J. (2008) The Role of Institutions in Growth and Development. World Bank.
- Andrews M. (2013) The Limits of Institutional Reform in Development. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Arezki R., Cherif R. (2010) Development Accounting and the Rise of TFP // IMF Working Paper WP/10/101.
- Asoni A. (2008) Protection of Property Rights and Growth As Political Equilibria // Journal of Economic Surveys. Vol. 22. No. 5. Pp. 953–987.
- Baek S., Yang D. (2010) Institutional Quality, Capital Flight and Capital Flows // The Korean Economic Review. Vol. 26. No. 1. Pp. 121–155.
- Baland J.-M., Moene K., Robinson J. (2010) Governance and Development // Handbook of Development Economics. Pp. 4597–4656.
- Besley T., Ghatak M. (2009) Property Rights and Economic Development // Handbook of Development Economics. Pp. 4525–4595.
- Caselli F. (2005) Accounting for Income Differences Across Countries // Handbook of Economic Growth. Vol. 1A.
- Caselli F., Gennaioli N. (2008) Economics and Politics of Alternative Institutional Reforms // The Quarterly Journal of Economics. August. Pp. 1197–1250.
- Cull R., Xu L. (2005) Institutions, Ownership, and Finance: The Determinants of Profit Reinvestment among Chinese Firms // Journal of Financial Economics. Vol. 77. Pp. 117–46.
- Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. (2002) The Regulation of Entry // The Quarterly Journal of Economics, Vol. CXVII. Issue 1. Pp. 1–37.
- Dugger R., Ubide A. (2004) Structural Traps, Politics and Monetary Policy // International Finance. Vol. 7. No. 1. Pp. 85–116.
- Easterly W. (2008) Design and Reform of Institutions in LDCs and Transition Economies // American Economic Review: Papers and Proceedings. Vol. 98. No. 2. Pp. 95–99.

- Ebeke C., Ombga L., Laajaj R. (2015) Oil, Governance and the (Mis)Allocation of Talent in Developing Countries // *Journal of Development Economics*. Vol. 114. May. Pp. 126–141.
- Economics Institutions: Top Down or Bottom up? // *American Economic Review: Papers & Proceedings*. Vol. 98. No. 2. Pp. 95–99.
- Eggertsson T. (2005) *Imperfect Institutions. Possibilities & Limits of Reform*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Estrin S., Prevezer M. (2010) A Survey on Institutions and New Firm Entry: How and why do Entry Rates Differ in Emerging Markets? // *Economic Systems*. Vol. 34. Pp. 289–308.
- Foster L., Haltiwanger J., Syverson C. (2008) Reallocation, Firm Turnover, and Efficiency: Selection on Productivity or Profitability? // *American Economic Review*. Vol. 98. No.1. Pp. 394–425.
- Fritz V., Kaiser K., Levy B. (2009) *Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis*. World Bank.
- Góes C. (2015) *Institutions and Growth: a GMM/IV Panel VAR Approach* // IMF Working Paper WP/15/174.
- Haidar J. (2009) Investor protections and economic growth // *Economics Letters*. Vol. 103. Pp. 1–4.
- Helliwell J., Layard R., Sachs J. (2016) *World Happiness Report 2016*. New York.
- Hsieh C., Klenow P. (2009) Misallocation and Manufacturing TFP in China and India // *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. CXXIV. No. 4. Pp. 1403–1448.
- Hsieh C., Klenow P. (2010) Development Accounting // *American Economic Journal: Macroeconomics*. Vol. 2. No. 1. Pp. 207–223.
- Iwasaki I., Maurel M., Meunier B. (2016) Firm Entry and Exit During a Crisis Period: Evidence from Russian Regions // *Russian Journal of Economics*. No. 2. Pp. 162–191.
- Iwasaki I., Sukanuma K. (2015) Foreign Direct Investment and Regional Economic Development in Russia: an Econometric Assessment // *Economic Change and Restructuring*. Vol. 48. Issue 3. Pp. 209–255.
- Javorcik B., Wei S. (2009) Corruption and Cross-Border Investment in Emerging Markets: Firm-level Evidence // *Journal of International Money and Finance*. Vol. 28. Pp. 605–624.
- Jones C. (2015) *The Facts of Economic Growth* // NBER Working Paper 21142.
- Keefer P. (2007) *Governance and Economic Growth* // Winters L. Al., Shahid Yu. *Dancing with Giants*. Washington: World Bank.
- Kerekes C.B., Williamson C.R. (2008) Unveiling de Soto's Mystery: Property Rights, Capital Formation, and Development // *Journal of Institutional Economics*. No. 4. Pp. 299–325.
- Kingston C., Miguez G. (2009) Comparing Theories of Institutional Change // *Journal of Institutional Economics*. Vol. 5. No. 2. Pp. 151–180.
- Lin C., Lin P., Song F. (2010) Property Rights Protection and Corporate R&D: Evidence from China // *Journal of Development Economics*. Vol. 93. Issue 1. Pp. 49–62.
- North D. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Nunn N., Treffer D. (2013) Domestic Institutions as a Source of Comparative Advantage // NBER Working Paper 18851.
- Palma-Rangel M. (2006) Institutions and Development in Mexico. Are Formal Economic Reforms Enough? // *Revista de Analisis Económico*. Vol. 21. No. 2. Pp. 83–103.
- Pasali S. (2013) Where Is The Cheese? Synthesizing a Giant Literature on Causes and Consequences of Financial Sector Development // World Bank Policy Research Working Paper No. 6655.
- Pitlik H., Heinemann F., Schweickert R. (2014) Overcoming Reform Resistance and Political Implementation of Large-Scale Welfare State Reforms // *Www for Europe Policy Brief*. Vol. 3. Pp. 108–112.
- Polterovich V. (2014) Institutional Reform Design: A New Chapter of Economics // MPRA paper 54811.
- Rochlitz M., Remington T., Jakovlev A., Kulpina V. (2015) Performance Incentives and Economic Growth: Regional Officials in Russia and China // *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 56. No. 4. Pp. 421–445.
- Rodrik D. (2010) Diagnostics before Prescription // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 24. No. 3. Pp. 33–44.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2004) Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development // *Journal of Economic Growth*. Vol. 9. Issue 2. Pp. 131–165.
- Silve F., Plekhanov A. (2015), *Institutions, Innovation and Growth: Cross-Country Evidence* // EBRD.
- Tebaldi E., Elmslie B. (2013) Does Institutional Quality Impact Innovation? Evidence From Cross-Country Patent Grant Data // *Applied Economics*. Vol. 45. Pp. 887–900.

Institutional Framework and Economic Development

E.GURVICH*

***Gurvich Evsey** — fizieo Candidate of Science, Head of the Economic Expert Group, Head of the Center of Research Financial Institute of the Ministry of Finance. Address: Vetoshny lane. 5/4, Moscow, 109012. E-mail: egurvich@eeg.ru.

Abstract

The article makes a reasoned attempt to answer the question: why many serious programs of Russia economic development in 2000–2010 did not give the expected results? The diagnosis has been made of the Russian economy, including an analytical comparison between 20 countries which are on a similar level of development, and the Russian and international experience in the development and implementation of economic programs has been analyzed. The article concludes that the development of the Russian economy is strictly limited now by institutional framework and its accelerative growth can not be achieved without this framework's extension in the political process. As a result of analysis of different types of institutional reforms some specific recommendations are offered here to gain this aim, and to guarantee the Russia evolutionary development, mitigation or removal of economic and social risks the country is faced when maintaining the *status quo*.

Keywords: economic development, economic growth, economic development programs, institutional economics, institutional framework.

REFERENCES

- Acemoglu D. (2008) Oligarchic versus Democratic Societies. *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, no. 1, pp. 1–44.
- Acemoglu D., Johnson S. (2005) Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, vol. 113, pp. 949–995.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2001) The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, no. 91(5), pp. 1369–1401.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2005) Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: North-Holland.
- Acemoglu D., Robinson J. (2015) *Pochemu odni strani bogatie, a drugie bednie* [Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity? And Poverty]. Moscow: AST.
- Acemoglu D., Robinson J. (2008) *The Role of Institutions in Growth and Development*. World Bank.
- Andrews M. (2013) *The Limits of Institutional Reform in Development*. Cambridge University Press.
- Arezki R., Cherif R. (2010) *Development Accounting and the Rise of TFP*. IMF Working Paper WP/10/101.
- Asoni A. (2008) Protection of Property Rights and Growth As Political Equilibria. *Journal of Economic Surveys*, vol. 22, no. 5, pp. 953–987.
- Baek S., Yang D. (2010) Institutional Quality, Capital Flight and Capital Flows. *The Korean Economic Review*, vol. 26, no. 1, pp. 121–155.
- Baland J.-M., Moene K., Robinson J. (2010) Governance and Development. *Handbook of Development Economics*, pp. 4597–4656.
- Besley T., Ghatak M. (2009) Property Rights and Economic Development. *Handbook of Development Economics*, pp. 4525–4595.
- Blanshar O. (2010) *Makroekonomika* [Macroeconomics]. Moscow: GU-VSHE.
- Caselli F. (2005) Accounting for Income Differences Across Countries. *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A.
- Caselli F., Gennaioli N. (2008) Economics and Politics of Alternative Institutional Reforms. *The Quarterly Journal of Economics*, August, pp. 1197–1250.

- Chetverikova I. (2016) Liberalnie reformi ugovnogo zakonodatelstva v sfere ekonomicheskoy deyatel'nosti 2009–2012 gg. i sudebnaya praktika [Liberal Criminal Law Reform in the Area of Economic Activity 2009–2012 and Litigation]. *Voprosi ekonomiki*, no. 6, pp. 91–115.
- Cull R., Xu L. (2005) Institutions, Ownership, and Finance: The Determinants of Profit Reinvestment among Chinese Firms. *Journal of Financial Economics*, vol. 77, pp. 117–46.
- Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. (2002) The Regulation of Entry. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXVII, issue 1.
- Dmitriev M., Yurtaev A. (2010) Strategiya-2010: itogi realizatsii 10 let spustya [Strategy 2010: Results of Implementation 10 Years]. *Ekonomicheskaya politika*, no. 3, pp. 107–114.
- Dugger R., Ubide A. (2004) Structural Traps, Politics and Monetary Policy. *International Finance*, vol. 7, no. 1, pp. 85–116.
- Easterly W. (2008) Design and Reform of Institutions in LDCs and Transition Economies. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 98, no. 2, pp. 95–99.
- Ebeke C., Ombga L., Laajaj R. (2015) Oil, Governance and the (Mis)Allocation of Talent in Developing Countries. *Journal of Development Economics*, vol. 114, May, pp. 126–141.
- Economies Institutions: Top Down or Bottom Up? *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 98, no. 2, pp. 95–99.
- Eggertsson T. (2005) *Imperfect Institutions. Possibilities & Limits of Reform*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Haidar J., Estrin S., Prevezer M. (2010) A Survey on Institutions and New Firm Entry: How and Why do Entry Rates Differ in Emerging Markets? *Economic Systems*, vol. 34, pp. 289–308.
- Foster L., Haltiwanger J., Syverson C. (2008) Reallocation, Firm Turnover, and Efficiency: Selection on Productivity or Profitability? *American Economic Review*, vol. 98, no. 1, pp. 394–425.
- Fritz V., Kaiser K., Levy B. (2009) *Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis*. World Bank.
- Góes C. (2015) *Institutions and Growth: a GMM/IV Panel VAR Approach*. IMF Working Paper WP/15/174.
- Grigorev L., Kurdin A. (2016) Nereshenniy vopros legitimnosti chastnoy sobstvennosti v Rossii [The Unresolved Question of the Legitimacy of Private Property in Russia]. *Voprosi ekonomiki*, no. 1, pp. 36–62.
- Guriev S. M., Kolotilin A. D., Sonin K. I. (2008) Ceni na neft i risk nacionalizatsii: O chyom govoryat panelnie dannie? [Oil Prices and the Risk of Nationalization: What do the Panel Data?]. *Ekonomicheskii zhurnal Visshey shkoly ekonomiki*, vol. 12, no. 2, pp. 151–175.
- Gurvich E. (2010) Neftegazovaya renta v rossiyskoy ekonomike [Oil and Gas rEnts in the Russian Economy]. *Voprosi ekonomiki*, no. 11, pp. 4–24.
- Gurvich E., Andryakov A. (2006) Mehanizmi rossiyskogo finansovogo krizisa [Mechanisms of the Russian Financial Crisis]. *Ekonomika i matematicheskie metody*, no. 2, pp. 79–92.
- E. Gurvich, Prilepsky J. (2013) Kak obespechit vneshnyuyu ustoychivost rossiyskoy ekonomiki [How to Ensure the External Sustainability of the Russian Economy]. *Voprosi ekonomiki*, no. 9, pp. 4–39.
- Gurvich E., Sonina Yu. (2012) Mikroanaliz rossiyskoy pensionnoy sistemi [Microanalysis of the Russian Pension System]. *Voprosi ekonomiki*, no. 2, pp. 27–51.
- Haidar J. (2009) Investor protections and Economic Growth. *Economics Letters*, vol. 103, pp. 1–4.
- Helliwell J., Layard R., Sachs J. (2016) *World Happiness Report 2016*. New York.
- Hsieh C., Klenow P. (2010) Development Accounting. *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, no. 1, pp. 207–223.
- Hsieh C., Klenow P. (2009) Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXXIV, no. 4, pp. 1403–1448.
- Indikatori innovatsionnoy deyatel'nosti: 2016. (2016) [Indicators of Innovation Activity: 2016]. Moscow: NIU VSHE.
- Iwasaki I., Maurel M., Meunier B. (2016) Firm Entry and Exit During a Crisis Period: Evidence from Russian Regions. *Russian Journal of Economics*, no. 2, pp. 162–191.
- Iwasaki I., Sukanuma K. (2015) Foreign Direct Investment and Regional Economic Development in Russia: an Econometric Assessment. *Economic Change and Restructuring*, vol. 48, issue 3, pp. 209–255.
- Javorcik B., Wei S. (2009) Corruption and Cross-Border Investment in Emerging Markets: Firm-level Evidence. *Journal of International Money and Finance*, vol. 28, pp. 605–624.
- Jones C. (2015) *The Facts of Economic Growth*. NBER Working Paper 21142.
- Kapelyushnikov R.I. (2012) Nezaschischennost prav sobstvennosti i ee ekonomicheskie posledstviya: rossiyskiy opit [Insecurity of Property Rights and its Economic Implications: the Russian Experience]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*, no. 1, pp. 150–153.
- Kapelyushnikov R., Demina N. (2011) Chego opasatsya sobstvennikam? [Why Fear the Owners?]. *EKO*, no. 6, pp. 26–45.

- Keefer P. (2007) Governance and Economic Growth. Winters L. Al., Shahid Yu. *Dancing with Giants*. Washington: World Bank.
- Kerekes C.B., Williamson C.R. (2008) Unveiling de Soto's Mystery: Property Rights, Capital Formation, and Development. *Journal of Institutional Economics*, no. 4, pp. 299–325.
- Kingston C., Miguez G. (2009) Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, vol. 5, no. 2, pp. 151–180.
- Kudrin A.L., Gurvich E.T. (2015) Gosudarstvennoe stimulirovanie ili ekonomicheskie stimuli? [Government Incentives or Economic Incentives?]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy associacii*, no. 2, pp. 179–186.
- Kudrin A., Gurvich E. (2014) Novaya Model Rosta Dlya Rossiyskoy Ekonomiki [A New Model of Growth for the Russian Economy]. *Voprosi ekonomiki*, no. 12, pp. 4–36.
- Kudrin A.L., Gurvich E.T. (2012) Starenie naseleniya i ugroza byudzhnogo krizisa [Aging of the Population and the Threat of Fiscal Crisis]. *Voprosi ekonomiki*, no. 3, pp. 52–79.
- Lin C., Lin P., Song F. (2010) Property Rights Protection and Corporate R&D: Evidence from China. *Journal of Development Economics*, vol. 93, issue 1, pp. 49–62.
- North D. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Nunn N., Trefler D. (2013) *Domestic Institutions as a Source of Comparative Advantage*. NBER Working Paper 18851.
- Palma-Rangel M. (2006) Institutions and Development in Mexico. Are Formal Economic Reforms Enough? *Revista de Analisis Economico*, vol. 21, no. 2, pp. 83–103.
- Pasali S. (2013) *Where Is The Cheese? Synthesizing a Giant Literature on Causes and Consequences of Financial Sector Development*. World Bank Policy Research Working Paper No. 6655.
- Pitlik H., Heinemann F., Schweickert R. (2014) Overcoming Reform Resistance and Political Implementation of Large-Scale Welfare State Reforms. *Www for Europe Policy Brief*, vol. 3, pp. 108–112.
- Polterovich V. (2014) *Institutional Reform Design: A New Chapter of Economics*. MPRA paper 54811.
- Polterovich V.M. (2013) Institucionalniy eksperiment [Institutional Experiment]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii*, no. 3, pp. 7–24.
- Polterovich V.M. (Ed.) (2010) *Strategiya modernizacii rossiyskoy ekonomiki* [Strategy of Modernization of the Russian Economy]. Moscow: Aletya.
- Rochlitz M., Remington T., Jakovlev A., Kulpina V. (2015) Performance Incentives and Economic Growth: Regional Officials in Russia and China. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 56, no. 4, pp. 421–445.
- Rodrik D. (2010) Diagnostics before Prescription. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, no. 3, pp. 33–44.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. (2004) Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, vol. 9, issue 2, pp. 131–165.
- Rossiyskaya promishlennost na perepute: Chto meshaet nashim firmam stat konkurentosposobnymi (2007) [Russian Industry is at a Crossroads: What Prevents Our Businesses Become Competitive]. *Voprosi ekonomiki*, no. 3, pp. 4–33.
- Silve F., Plekhanov A. (2015) *Institutions, Innovation and Growth: Cross-Country Evidence*. EBRD.
- Sonin K. (2005) Institucionalnaya teoriya beskonechnogo peredela [Institutional Theory of Infinite Redistribution]. *Voprosi ekonomiki*, no. 7, pp. 1–15.
- Tambovcev V. (2006) Uluchshenie zaschiti prav sobstvennosti neispolzuemyi rezerv ekonomicheskogo rosta Rossii [Improving the Protection of Property Rights – the Unused Reserve of Russian Economic Growth]. *Voprosi ekonomiki*, no. 1, pp. 22–38.
- Tebaldi E., Elmslie B. (2013) Does Institutional Quality Impact Innovation? Evidence from Cross-Country Patent Grant Data. *Applied Economics*, vol. 45, pp. 887–900.
- Vakulenko E., Gurvich E. (2015) Modelirovanie mekhanizmov rossiyskogo rinka truda [Modelling of Mechanisms of the Russian Labor Market]. *Voprosi ekonomiki*, no. 11, pp. 5–29.
- Volkov V. (2010) Problema nadezhnykh garantii prav sobstvennosti i rossiyskiy variant vertikalnoy politicheskoy integracii [The Problem of Reliable Guarantees of Property Rights, and the Russian Version of the Vertical Political Integration]. *Voprosi ekonomiki*, no. 8, pp. 4–27.
- World Bank (2015) World Development Indicators.
- World Bank (2008) The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development.
- Yakovlev A.A. (2006) *Agenti modernizacii* [Agents of Modernization]. Moscow: GU VSHE.
- Yurgens I. Yu. (Ed.) (2007) *Koalicii dlya budushego. Strategii razvitiya Rossii v 2008–2016 gg.* [The Coalition for the Future. Russia's Development Strategy for 2008–2016 years]. Moscow: RIO Centr.