

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

---

*Д. Медведев*

### **Новая реальность: Россия и глобальные вызовы**

В статье рассматриваются социально-экономические задачи, стоящие перед Россией в контексте современной глобальной трансформации. Анализируются ключевые технологические, экономические и социальные тренды, задающие контуры посткризисного мира. Предлагается долгосрочная повестка развития страны, нацеленная на обеспечение нового качества экономического роста.

*Ключевые слова:* экономическая политика России, инновационная экономика, государственное управление.

*JEL:* E02, E60, H10, H50, H60, O10, O30.

#### **Структурный кризис и российская повестка**

Особенность нашего времени — формирование новых приоритетов, новых вызовов и новых подходов к решению проблем, возникающих перед Россией и другими странами. Эта статья — попытка проанализировать масштабные изменения, происходящие сегодня в мировой экономике и напрямую влияющие на ситуацию в нашей стране. Они создают новые возможности для ускоренного развития и одновременно устанавливают ограничения, с которыми нам приходится считаться.

В статье не будет развернутой программы действий или описания конкретного экономического инструментария. Для этого есть другие форматы. Прежде всего — это те решения, которые готовятся и принимаются Президентом и Правительством практически в ежедневном режиме. Конечно, одним из главных программных документов остаются Основные направления деятельности Правительства до 2018 года. А наша оперативная работа выстраивается с учетом Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности на 2015 год, который часто называют Антикризисной программой Правительства.

Из-за наличия разнообразных точек напряжения, локальных, региональных и иных кризисов в мире сохраняется неустойчивое состоя-

---

*Медведев Дмитрий Анатольевич* (mail@vopresco.ru), Председатель Правительства Российской Федерации (Москва).

ние, из которого нет быстрого выхода. Говоря о ситуации в России, вряд ли возможно как быстрое ее ухудшение (хотя именно это нам предсказывали еще недавно), так и быстрый выход на траекторию темпов роста, характерных для предыдущего десятилетия. Дело не только в геополитике и не в санкциях — ими можно объяснить лишь часть проблем. Геополитика и санкции сами являются результатом действия более общих и фундаментальных причин — глубокой трансформации системы миропорядка.

В историческом плане складывающаяся ситуация не уникальна — даже в недавнем прошлом такого рода кризисы возникали не раз и в отдельных странах, и в глобальной экономике в целом. Вряд ли кто-то успел забыть кризисы 1997—1998 и 2008—2009 гг. Да и опыт наших 1980-х годов, когда страна вошла в макроэкономический и структурный кризис, остается актуальным — прежде всего, чтобы не повторять ошибок прошлого.

Как это ни парадоксально, справедливым выглядит и утверждение, что мир уже не раз проходил через полосу разнообразных, в том числе глубоких и длительных, кризисов и трансформаций, и точка зрения, что мы находимся в уникальной ситуации и должны решать принципиально новые задачи.

Старые проблемы и обстоятельства возникают в новом облики. Но при этом вырастают и совершенно новые обстоятельства, которые выступают подчас в старой форме. Сейчас, как и в прошлом, переплетаются факторы, которыми можно управлять, и факторы, находящиеся вне сферы нашего контроля. Важно их не перепутать и не отступить перед внешними обстоятельствами.

В чем состоит особая сложность задач, стоящих сейчас перед Россией? Дело не просто в преодолении возникающих сегодня или застарелых трудностей, кризисных явлений, дефицитов и диспропорций. При всей важности этой работы, при всех непростых обстоятельствах сегодняшнего дня необходимо сформулировать для себя стратегические цели, задачи, которые мы хотим в итоге решить. Если угодно, проговорить это до конца. Даже если цель выглядит очень неблизкой, а решение — очень сложным. Хотя эта цель формулируется достаточно просто: войти (хочется сказать «совершить прорыв», но военная терминология тут вряд ли уместна) в группу стран с наиболее высоким уровнем благосостояния. Присутствие в такой группе определяется размером ВВП на душу населения и связанным с этим уровнем эффективности экономики, показателем чего является прежде всего производительность труда.

По многим социально-экономическим параметрам, по уровню развития человеческого капитала и культуры Россия относится к развитым странам современного мира. Однако российская экономика остается пока в значительной мере неэффективной, отставая, например, по уровню производительности труда от стран-лидеров не на проценты, а в разы. И это проблема далеко не только последних лет или даже десятилетий. В 1880 г. Николай Бунге, академик и будущий министр финансов, писал Александру II: «Россия отстала от всей Западной Европы... на полстолетия» (Бунге, 2007. С. 208). Конечно, впоследст-

вии история выглядела не столь линейно. И уже Европа на немалом отрезке времени отставала от России, по крайней мере, в таких принципиальных областях, как ядерная энергетика, космос, ракетостроение. Однако в уровне экономической эффективности наше отставание исторически сохранялось. Ни централизованно-административная экономика с абсолютным доминированием государства, несмотря на все принесенные жертвы, ни последующая инерционно-сырьевая модель не позволили его сократить, хотя в уровне благосостояния за последние 10–15 лет разрыв, безусловно, уменьшился.

Именно в таком историческом и экономическом контексте упомянутые стратегические задачи можно оценить как беспрецедентные. Вряд ли их можно решить, оставаясь в инерционной, по сути, модели развития и только реагируя в той или иной мере на внешние обстоятельства. Никакого так называемого «догоняющего развития», как показывает практика, на этом пути не происходит. Зато существуют риски нарастающего отставания.

Эти риски будут возрастать, если основные усилия направлять лишь на объяснение существующих проблем и трудностей только объективными обстоятельствами. Например, протяженностью границ, климатом, расстояниями или малонаселенностью территорий. Все это не приговор, о чем говорит и мировой опыт. Канада и Австралия вошли в число высокоразвитых государств, несмотря на малочисленность населения и незаселенность огромных территорий. А у Японии, напротив, нет свободных территорий и значительных природных ресурсов при огромном населении. В любой ситуации, в любом положении, при любых ресурсах можно, при желании, выстроить бесконечную пирамиду «объективных обстоятельств»: много земли — плохо, трудно освоить, мало земли — плохо, негде жить и сеять, мало полезных ископаемых — плохо, высока зависимость от дорогого импорта, много ископаемых — тоже плохо, не развивается остальная экономика, мало людей — не хватает трудовых ресурсов, много людей — невозможно всех прокормить...

Достижение наших целей требует серьезных реформ. Это сегодня очевидно для всех. Нам придется перейти к такой модели развития, которая позволит более успешно конкурировать, чем до сих пор. Это совсем не прежняя парадигма «догнать и перегнать» по мясу, молоку, тракторам и чугуну. *Надо научиться быть лучше и быстрее, и в этом состоит единственный путь к цели в современном меняющемся мире.*

Другое дело, что реформировать сырьевую экономику, когда цены именно на сырьевые товары находятся на таком низком уровне, нужно взвешенно и аккуратно. Прежде всего следует думать о том, как эти реформы скажутся на жизни людей. Государство должно честно и без всяких иллюзий оценивать свои возможности по поддержке тех, кому сложно приспособиться к новым условиям.

Ситуация меняется очень быстро, и не все готовы так же быстро принять эти изменения. Кто-то в силу психологии, а кто-то — в силу объективных причин. Дети, инвалиды, люди пожилого возраста, семьи с невысокими доходами — это те социальные группы, на которые мы в первую очередь должны «примерять» наши будущие решения.

Действительно, структурные сдвиги в экономике и социальной сфере, на рынке труда всегда проходят болезненно. Но возникли и дополнительные трудности, связанные с внешними факторами. И поэтому перед Правительством сегодня стоит задача «двойной сложности» — даже в этих непростых условиях, проводя структурные преобразования, не допустить серьезного снижения уровня жизни людей.

Развитие России — неотъемлемая часть глобальных процессов. Глобальная повестка не может формироваться без участия нашей страны. Но и Россия не может в одиночку формировать глобальную повестку или просто ее игнорировать, сосредоточившись лишь на собственном понимании успеха и справедливости.

### Мир, в котором мы живем

При обсуждении текущих и перспективных проблем глобального развития все чаще стал использоваться термин *new normal*. Он появился пять лет назад, после окончания острой фазы глобального кризиса, и быстро завоевал популярность<sup>1</sup>. *New normal* — «новая нормальность», что, пожалуй, можно перевести и как «новая реальность». Это те ключевые характеристики, которые будут определять развитие глобальной экономики на протяжении предстоящего периода — по сути, до следующего крупного, структурного кризиса. Можно спорить о корректности этого термина, но за прошедшие годы он не только закрепился в экономико-политической дискуссии. Налицо экспансия этого понятия — и в географическом, и в содержательном отношении. Поначалу воспринимавшийся как термин чисто экономического и применимый к развитым странам, *new normal* покрывает теперь глобальное пространство (как развитые, так и ведущие развивающиеся страны), а также несет политическое, социальное и даже идеологическое содержание.

Становится все очевиднее, что ведущие страны мира выходят на новую траекторию роста. Вопрос не только в новых темпах, но и в качестве этого роста — в появлении новых секторов производства, в новой географии их размещения. Тезис о реиндустриализации, то есть о повышении доли промышленности в структуре экономики развитых стран, является важным отражением этой тенденции. Сказанное относится и к России.

На новую траекторию роста выходят развивающиеся страны. Они вносят серьезные изменения в архитектуру мировой экономики. Так, если раньше практически любой кризис американской экономики отражался на всем мировом хозяйстве и поэтому взгляды были прикованы именно к американскому рынку, то сегодня кризисные явления

---

<sup>1</sup> Одним из первых этот феномен проанализировал известный экономист М. Эль-Эриан, отметивший, что за кризисом 2008–2009 гг. последует не восстановление привычной экономической модели, а начнется сложный и длительный период формирования новой модели (El-Erian, 2010. P. 12). Появились также исследования о погружении в «новую нормальность» и отдельных стран, в том числе России (Юдаева, 2010) и Китая (Мозиас, 2015).

могут наблюдаться и при отсутствии спада в США — например, при серьезном торможении китайской экономики.

Вполне вероятно, мы являемся свидетелями первой фазы такого кризиса. Достаточно обратить внимание на то, что происходило с китайской и мировой экономиками за несколько последних месяцев. Все без исключения фондовые рынки мира, а также национальные валюты многих стран бурно отреагировали на ситуацию на фондовой бирже Китая и девальвацию юаня. Свою роль играет также нестабильная конъюнктура на мировом нефтяном рынке, хотя и она отчасти связана с ролью китайского фактора в мировой экономике. И уже ясно, что внимание к происходящему в китайской экономике будет расти.

Переход экономики Китая на новую ступень развития проявляется, в частности, в замедлении темпов его роста. Меняется сама экономическая модель. Прежде всего, происходит усиление роли внутреннего спроса по сравнению с внешним спросом на китайские товары, что отражает рост благосостояния китайского общества. Эти изменения происходили и в других развивающихся странах при достижении ими определенного уровня благосостояния. Более сбалансированная модель роста (с точки зрения соотношения экспорта и импорта, промышленности и сектора услуг, инвестиций и потребления) будет формироваться и в других экономиках.

Попутно отметим: анализируя экономические процессы в развивающихся странах, многие из которых становятся нашими важнейшими партнерами, нужно иметь в виду, что этапы и модели развития у нас могут кардинально отличаться. Тот же Китай столкнулся с переизбытком инвестиций и доли сбережений в ВВП, мы — с их дефицитом. Китай делает ставку на рост внутреннего потребления. В России же, напротив, внутренний спрос, бывший главным локомотивом развития, перестает играть прежнюю роль.

В периоды структурных кризисов не только возрастает опасность драматически отстать либо увеличить имеющееся отставание. Но одновременно появляется и шанс качественно улучшить свое положение на экономической и политической карте мира. Кризис — это всегда и угроза, и возможность. Если воспользоваться выражением Ли Куан Ю (2013), который привел к успеху Сингапур, прорывы «из третьего мира в первый» происходят, как правило, в условиях структурных кризисов, когда появляется возможность заметить инновации и внедрить их. Причем инновации *не только технологические, но и институциональные*. Последнее особенно важно: опыт XX века убедительно свидетельствует, что для качественного улучшения ситуации страна должна уметь сочетать внедрение передовых технологий и соответствующие этим технологиям институты, «правила игры». Можно назвать этот подход марксистским — соответствие производительных сил и производственных отношений. Однако он подтверждается практикой и опытом стран, которым удавалось вырваться из отсталости — от Германии, Японии и СССР до Финляндии, Южной Кореи и Сингапура.

Модернизация — очень сложный процесс, далеко не всегда предполагающий успех. Опыт показывает, что «случаев успешной модер-

низации пока гораздо меньше, чем попыток совершения этого рывка» (May, 2009. С. 387).

О том, насколько меняется глобальная картина, можно судить на примере чувствительной для нас энергетической отрасли.

То, что казалось экзотикой, рекламной кампанией, событием локального масштаба, сегодня меняет мировую экономику, трансформирует глобальные политические балансы. Масштабные перевозки сжиженного газа стали объединять прежде изолированные рынки разных континентов, а добыча сланцевых углеводородов — превращать импортеров топлива в экспортеров. Работа сотен небольших и средних компаний, идущих по пути инноваций, влияет теперь на этот рынок (да и вообще на экономику многих стран) едва ли не сильнее, чем деятельность крупнейших энергокорпораций. Более того, пока эти компании демонстрируют довольно высокую устойчивость: почти трехкратное падение цен на нефть не привело к их массовому банкротству. Конечно, ситуация может измениться, если цены продолжат падение. Однако эффективность новых технологий оказалась гораздо выше, чем ожидали многие. И это серьезный урок: не стоит упорно утверждать, что земля по-прежнему стоит на трех китах, если уже ясно видны контуры четвертого.

Нельзя игнорировать и возможности резкого повышения эффективности солнечной энергетики, перспективы которой раньше оценивали скептически, а также не ослабевающую активность в разработке электрических, гибридных, водородных двигателей. Если прогресс в этих областях будет продолжаться теми же темпами, а нефтегазовые цены не уйдут еще ниже, то мир может столкнуться с революцией даже большего масштаба, чем «сланцевая».

Обнаружился и еще один важный тренд: некоторые известные энергетические компании стали пересматривать свою стратегию, предпочитая создавать относительно небольшие мощности — более дешевые и гибкие с точки зрения рынка. Крупные и дорогие объекты энергетики сооружаются много лет, окупаются десятилетиями: за это время могут кардинально измениться спрос, цены на энергию и политика государства, где идет строительство. Раньше все эти параметры выглядели стабильнее, теперь же горизонт планирования и прогноза гораздо короче: как говорят стратеги энергетики, «мир стал быстрее».

*Обновление затрагивает все сферы жизнедеятельности общества — технологии, экономику, гуманитарную сферу.* Чтобы сформировать стратегию достижения наших целей, необходимо учитывать эти тенденции. Они уже становятся предметом серьезного анализа и дискуссий в политических и экспертных кругах. В рамках одной статьи можно лишь перечислить эти тренды, однако каждый из них заслуживает самостоятельного изучения и обсуждения.

Среди *технологических* инновационных трендов следует выделить:

— усиление технологической непредсказуемости, что резко сокращает возможности централизованного технологического (научно-технического) прогнозирования;

— стирание границы между physical and digital, то есть распространение цифровых технологий на все сферы материального мира,

и, если угодно, виртуализация реальной жизни людей, компаний и даже государств;

— новая индустриализация, то есть появление промышленных технологий и секторов, для которых издержки на труд (дороговизна труда) оказываются менее значимыми, чем доступность качественных НИОКР и близость потребителя, что способствует индивидуализации выпускаемой продукции;

— инновационный технологический трансферт все более осуществляется от гражданских отраслей к военным, в то время как прежде процесс шел в обратном направлении (инновации сначала появлялись в военно-промышленном комплексе).

Из сказанного вытекает и очень важный вывод о том, что в современном мире фактически отсутствуют отраслевые приоритеты с точки зрения инновационности или отсталости. Ни одна отрасль сейчас не может однозначно рассматриваться в качестве передовой или отсталой, что было характерно для XIX и XX вв. В каждом секторе (отрасли) могут быть как суперсовременные, так и отсталые технологии. Тем самым вопрос о возможности технологического рывка, инновационного прорыва переносится с уровня отраслей на уровень предприятий.

Стоит напомнить, что еще в недавнем прошлом страны с преимущественно аграрной экономикой было принято относить к отсталым. Однако теперь сельское хозяйство становится одной из главных отраслей для инноваций. А такое высокоразвитое государство, как Нидерланды, входит в тройку мировых лидеров по масштабам сельскохозяйственного экспорта. Следует также учитывать все более очевидную тенденцию: спрос на аграрную продукцию, прежде всего со стороны развивающихся стран, увеличивается и скорее всего будет расти более устойчивыми темпами, чем спрос на минеральные ресурсы. И этому есть объяснение: в то время как беднейшие регионы мира в борьбе с голодом по-прежнему нуждаются в масштабном импорте агропродукции, быстроразвивающиеся государства также предъявляют повышенный спрос на продовольствие, все больше перенося этот новый, дополнительный спрос на мировой рынок. Соответственно у стран, способных нарастить экспортный потенциал аграрного сектора, открываются дополнительные возможности.

Необходимо тщательно следить за трендами развития *социальной* сферы, которая определяет качество человеческого капитала и тем самым конкурентоспособность страны. Среди них:

— глобальная конкуренция за человеческий капитал, который становится главным фактором решения стратегических задач любой страны. Конкуренция эта нарастает. И уже сейчас можно предположить, что в ближайшем будущем она выйдет на новый уровень, например при решении проблемы качества машинного перевода — устранение языковых барьеров резко повысит динамизм перемещения трудовых ресурсов между странами;

— формирование нового социального государства, отвечающего реалиям современных развитых стран. Принципиальная его особенность — индивидуализация предоставляемых услуг (образования и здравоохранения прежде всего);

— положение и перспективы среднего класса — один из наиболее интригующих вопросов долгосрочного развития, когда современные технологии окажутся способными все активнее вытеснять человеческий труд уже не только в материальном производстве, но и в секторе услуг<sup>2</sup>. Ответ на этот вопрос вряд ли будет простым, но скорее всего он будет связан с дальнейшим развитием отраслей человеческого капитала, а также с повышением гибкости рынка труда;

— наконец, на передний план в экономической и политической повестке выходит рост неравенства — и как фактор, напрямую влияющий на уровень социально-политической стабильности, и как возможный ограничитель экономического роста<sup>3</sup>.

К важным *экономическим* инновациям последнего времени относятся:

— индивидуализация товаров и услуг, приходящая на смену стандартизированному массовому производству. Конечно, это новая индивидуализация, а не возврат к доиндустриальному ремесленному производству. Это производство с учетом запросов конкретного потребителя;

— появление новых инструментов финансирования, позволяющих расширять границы инвестирования в новые проекты. Отчасти финансовые инновации стали фактором, спровоцировавшим сам глобальный кризис. Однако государства неизбежно будут идти по пути освоения более тонких инструментов их регулирования, а не их примитивизации и тотальных запретов;

— возникновение промышленных секторов с более быстрым оборотом капитала в сравнении с предприятиями тех же отраслей, но основанных на традиционных технологиях, которое сближает капитальные расходы с операционными. Это резко повышает гибкость реагирования на изменения рынков и технологий, примером чего служат технологии добычи сланцевой нефти и газа;

— формирование новой модели глобализации и соответствующей ей новой модели протекционизма. На первый план выходят региональные (межстрановые) объединения свободной торговли, которые позволяют решать вопросы, десятилетиями буксующие в рамках ВТО. Динамика валютных курсов становится более мощным инструментом защиты рынков, чем таможенные тарифы. А вместо защиты своей таможенной территории приоритетным интересом государства становится защита генерируемых национальным бизнесом цепочек добавленной стоимости.

Специального внимания заслуживают макроэкономические вызовы. Здесь, как и в технологической сфере, налицо резкий рост

---

<sup>2</sup> На этот процесс обратил внимание один из ведущих современных социологов Рэндалл Коллинз: «Долгосрочная структурная слабость в капитализме сегодня выходит на передний план. Это технологическое замещение человеческого труда машинами, к чему ведет компьютеризация и распространение информационных технологий в последние двадцать лет. Сейчас этот процесс ускоряется и уже угрожает существованию среднего класса» (Коллинз, 2015. С. 61).

<sup>3</sup> Тематика неравенства, похоже, станет одной из ключевых в экономических дискуссиях обозримого будущего. Об этом свидетельствует, например, популярность исследования Томаса Пикетти (Piketty, 2014) «Капитал в XXI веке», которое стало мировым бестселлером.



неопределенности. Это относится в том числе к неочевидному пока решению проблемы: как не сорваться в высокую инфляцию в результате антикризисной политики, которую, начиная с 2008 г., проводили многие страны в виде мощной финансовой терапии (при том что для одних стран актуальной является борьба с инфляцией, а для других — с дефляцией). Само будущее монетарного стимулирования вызывает вопросы: непонятно, как избавиться от этого «наркотика». Между тем деньги в ряде стран сегодня предлагаются по беспрецедентно низким ставкам, но бизнес берет их неохотно. А крупные международные компании накопили огромные резервы, не вкладывая их в проекты. То есть речь идет о состоянии неопределенности, о выжидании, об опасениях по поводу наступающей новой реальности («новой нормальности»). Проблемой теперь стали уже не столько долги компаний и банков, сколько долги государств. Причем если долговые перспективы стран, способных эмитировать резервную валюту, выглядят, мягко говоря, загадочными, то долги иных государств, лишенных такой возможности, уже стали неоплатными. Честного и убедительного ответа на вопрос, как поведет себя мировая экономика и валютно-финансовая система в такой нестандартной ситуации, пока не существует.

Как должны реагировать общество и государство на все эти вызовы? Что надо делать, чтобы не только не отстать, но и вырваться вперед? Как сочетать собственные, исторически накопленные преимущества с общемировыми трендами?

Главное условие, без которого не найти адекватный ответ на вызовы нашего времени, на растущую неопределенность и вариативность развития, — стимулирование творчества, предприимчивости, непрерывности образования. Это относится и к государствам, и к бизнесу, и к каждому человеку. Люди склонны к творчеству, и крайне важная задача государства — поощрять его, причем во всех сферах жизни.

Именно эти особенности современного этапа технологического прогресса сформировали ключевой тренд — на всемерное раскрепощение (или, как обычно говорят, на либерализацию или освобождение) экономической жизни, на дебюрократизацию современных обществ. Это неизбежно при понимании, что «мир становится быстрее».

Попытка развитых стран ответить на глобальный кризис усилением государственного вмешательства была непродолжительной и осуществлялась в основном в 2008—2009 гг. Теперь многие стараются преодолеть последствия избыточного регулирования. Все больше барьеров снимает в своей экономике Китай, а Мексика даже меняет конституцию, чтобы допустить иностранных инвесторов в свою нефтегазовую индустрию. Сказанное относится как к производству, так и к торговле. Большинство стран, добивающихся прорывных результатов (Южная Корея, Китай, Бразилия, Индонезия и др.), используют преимущества свободной торговли для усиления специализации и международного разделения труда. Они используют мировой спрос и экспорт для собственного роста, повышения производительности через конкуренцию с импортом и отбор наиболее эффективных компаний. И, напротив, сложно назвать страны, добившиеся продолжительного и устойчивого прогресса за счет длительных самоограничений в торговле.

Разумеется, в мире можно найти немало примеров, когда проводимая политика или конкретные решения не укладываются в такую повестку и даже ей противостоят. Именно к подобного рода мерам относятся санкции, однако редко когда они оказывались эффективными и достигали тех целей, ради которых вводились. Так, санкции против Кубы, прямо направленные на смещение ее руководства, в действительности лишь стимулировали его политическое долголетие. Санкции против строительства магистрального газопровода Сибирь—Европа привели к тому, что СССР создал крупнейшую в мире газотранспортную систему. А санкции против Китая не обрушили его экономику и не привели к его изоляции. Напротив, Пекин ответил на это либерализацией рынка, что во многом и обеспечило выход КНР на нынешние позиции в мировой экономике (см., например: Кадочников, Пташкина, 2014). Можно сказать, что авторы этих санкций стимулировали рост своего будущего глобального конкурента. Рано или поздно санкции отменяются, и отношения между странами входят в нормальное русло. Отвечая на санкции, важно относиться к ним прагматично. Прежде всего, обратить их себе на пользу, развивая свое производство.

Сказанное касается и наших нынешних отношений со странами Запада. Несмотря на текущий, во многом кризисный характер этих отношений, восстановление сотрудничества все равно неизбежно. Россия не собирается покидать Европейский континент ни экономически, ни политически, ни ментально. С тех пор как Екатерина II в «Наказе комиссии по составлению нового Уложения» подчеркнула: «Россия есть Европейская держава», прошло почти 250 лет, и это, при всех гигантских переменных в мире, остается и будет оставаться истиной (Екатерина II, 2000. С. 38). Никто не должен рассчитывать оторвать нас от европейской цивилизации со всем ее культурным многообразием. Отношения могут меняться и в будущем, но стратегическое направление останется неизменным — сотрудничество, партнерство, а при благоприятном развитии событий и формирование единого экономического пространства.

Географическое и геополитическое положение России не просто позволяет, но в определенном смысле и требует от нас все более активного развития сотрудничества на «восточном направлении». Речь идет о таких странах, как Китай, Вьетнам, Япония, Корея и в целом государствах Азиатско-Тихоокеанского региона, и о странах — членах ШОС и БРИКС, расположенных в самых разных регионах мира. Неверно трактовать эту активность как намерение России куда-либо «переориентироваться». Говоря о важности этого вектора сотрудничества, мы имеем в виду не только исторические связи, нашу совместную историю со многими из этих стран или текущую политическую ситуацию, сложившуюся в мире. Сама глобальная повестка, динамика рынков, направление финансовых, торговых, технологических потоков ясно указывают, что недооценка важности отношений с этими странами и регионами имела бы стратегические последствия.

Конечно, Россия использует нынешнюю ситуацию для модернизации своей экономики, как это происходило и в прошлом, в условиях роста международной напряженности. Но лучшим вариантом, причем для всех, была бы модернизация на основе сотрудничества, а не противостояния.

## Качество роста: стратегия, направления и приоритеты

Многие ключевые параметры, ориентиры и риски социально-экономического развития России отражены в Основных направлениях деятельности Правительства до 2018 года. Долгосрочные задачи и пути их решения получают отражение в Стратегии социально-экономического развития до 2030 года.

Прежде всего, стоит задача обеспечения динамичных и устойчивых темпов экономического роста в средне- и долгосрочной перспективе. И здесь мы сразу должны видеть два риска — противоположных по форме, но близких по сути.

С одной стороны, риск искусственного ускорения. Мы знаем по собственному опыту 1986—1989 гг., как стремление побыстрее разогреть экономику может обернуться катастрофой — даже если на какое-то время, на год-два, темпы роста действительно возрастут. А ведь за это кратковременное ускорение СССР заплатил еще и многократным ростом внешнего долга, за который потом, после распада страны, расплачивалась уже Россия.

С другой стороны, опасна и психологическая адаптация к низким и даже нулевым темпам, готовность принять их как данность. Это заметно по экономико-политической дискуссии последних лет. Еще недавно формулировалась задача обеспечить рост ВВП на уровне 5%, тогда как рост в 2% считался слишком низким и даже опасным (при том что для Европы или Японии он был бы вполне удовлетворительным). А в нынешнем году после первоначально прогнозирувавшегося многими 5-процентного спада утверждение о том, что экономика сократится «всего лишь» на 2—3%, воспринималось как благоприятный прогноз, даже свидетельствующий о завершении острой фазы кризиса. Такая психологическая установка, если она становится доминирующей в обществе, открывает дорогу к длительной рецессии. Вот почему ключевой задачей сегодня является обеспечение не просто темпов, а нового качества экономического роста.

Сейчас много говорят о необходимости формирования новой модели роста. И это справедливо, поскольку и внешние, и внутренние условия развития России серьезно, а в чем-то даже фундаментально, изменились. Об исчерпании возможностей успешно развиваться, опираясь на приток финансовых ресурсов с внешних рынков, за которым следовал быстрый рост *спроса* внутри страны, сказано уже достаточно. Можно лишь добавить, что такой рост не очень чувствителен к инвестиционному климату.

Теперь на первый план выходят факторы, находящиеся на стороне *предложения*: условия, в которых работают наши предприятия и организации, стимулы повышения производительности труда, условия роста человеческого капитала. Комфортная среда для участников экономической жизни, или, иными словами, благоприятный инвестиционный климат, — вот самая общая формула модели, которая должна обеспечить новое качество роста. Для этого нужна консолидация усилий в четырех сферах, определяющих характер социально-экономического развития страны: в макроэкономике, структурной политике, в развитии человеческого капитала, в системе государственного управления.

*Макроэкономические предпосылки  
экономического роста*

Создание комфортных условий начинается с *обеспечения макроэкономической стабильности*. Низкая инфляция и сбалансированный бюджет остаются приоритетами для устойчивого развития страны.

В ближайшие три года инфляция должна быть снижена до уровня 4%. Это важное условие и для роста благосостояния граждан, и для обеспечения доступности кредитов для бизнеса, и для большей предсказуемости экономической жизни в целом. Решения, необходимые для достижения этой цели, приняты и на политическом уровне, и руководством Центрального банка.

Опасным было бы привыкнуть к жизни в условиях высокой инфляции и тем более попасть в ловушку инфляционной спирали. У нас уже выросло поколение людей, которые не жили в условиях длительной стабильности национальной валюты и психологически адаптировались к тому, что цены быстро растут. «Только люди, перешедшие 50-летний возраст, еще могут помнить то время, когда система денежного обращения была у нас в порядке; все же прочее население имеет об этом весьма смутное представление», — говорил С. Ю. Витте (2006. С. 107), представляя Государственному Совету в 1895 г. концепцию денежной реформы, и эти слова вполне применимы к современной России. Нам предстоит покончить с этой дурной макроэкономической традицией.

Необходимо сохранить и два важнейших макроэкономических достижения последних пятнадцати лет — сбалансированный бюджет и низкий государственный долг. Причем речь должна идти не только о федеральном, но и о региональных бюджетах, испытывающих сегодня долговые нагрузки. Дело не сводится лишь к сохранению благоприятных макроэкономических параметров: структура бюджетных расходов и их эффективность не менее важны, чем сбалансированность бюджета.

Во-первых, необходимы более четкие приоритеты в расходовании средств с точки зрения их влияния на долгосрочный экономический рост. Исследования, да и опыт многих стран, показывают, что приоритетными здесь являются инвестиции в человека, включая здравоохранение, образование, науку, а также в инфраструктуру. Конечно, бюджетные ограничения не позволяют сегодня реализовать указанные приоритеты в достаточной мере. Но это не делает их менее значимыми. Поэтому достижение сбалансированности бюджета ценой существенного ухудшения его качества надо рассматривать как неприемлемое.

Во-вторых, не новая в принципе проблема повышения эффективности бюджетных расходов сегодня стала еще актуальнее. Решение поставленной Президентом Российской Федерации задачи по сокращению неэффективных бюджетных расходов (не менее чем на 5% в реальном выражении ежегодно до 2018 г.) необходимо осуществлять не при помощи секвестра, а в результате структурных реформ. Это предполагает прежде всего совершенствование бюджетных процедур и оптимизацию сети бюджетополучателей.

Впрочем, в условиях торможения экономического роста бюджетные проблемы нельзя решать и за счет повышения фискального бремени. Принято решение о том, что в ближайшие годы налоги не будут меняться в сторону повышения (в сторону понижения, пусть избирательно, это возможно, что уже или происходит, или обсуждается). Кроме того, сегодня следует отказаться от роста фискальных сборов неналогового характера, включая экологические и транспортные сборы. Все это непростые решения в условиях сжатия экспортных доходов, однако мы считаем их оправданными.

### *Приоритеты структурных реформ*

Макроэкономическая стабильность — необходимое, но недостаточное условие для успешного развития. Низкая инфляция и здоровый бюджет автоматически не приводят к росту. Достаточно посмотреть на современную ситуацию в еврозоне и некоторых других западных странах. Там уже действует отрицательная ставка, по сути, бесплатный кредит, но кредитная активность остается низкой, как и экономическая динамика. Причина — в высокой неопределенности, неуверенности, рисках. Показателен и опыт самой России: в 2012—2013 гг. ключевая ставка была ниже, кредиты доступнее, внешние рынки были открыты и цены на нефть высоки, но рост инвестиций сначала замедлился, а затем они стали сокращаться. Совершенно очевидно, что структурные реформы, стимулирование инвестиций путем снижения рисков и неопределенности оказались в повестке многих стран, включая Россию, хотя конкретные задачи могут формулироваться совсем по-разному.

Необходимо сформировать *современные механизмы финансирования* экономического роста и модернизации. Это немаловажно в любой ситуации, но в нынешней особенно. Россия сталкивается одновременно с закрытием многих внешних источников финансирования и со снижением цен на нефть. Причем разумнее исходить из того, что, по крайней мере, нефтяная конъюнктура долго будет оставаться «низкой» или даже «экстремально низкой». Это однозначно требует большего внимания к внутренним источникам финансирования, к внутренним сбережениям, к повышению нормы накопления в экономике. Доля инвестиций в российском ВВП (норма накопления) должна повыситься к 2020 г. до 22—24% по сравнению с 17—18%, ожидаемыми в 2015 г.

Несомненно, государственные инвестиции должны сыграть здесь свою роль. Особенно теперь, когда они позволяют поддержать спрос в экономике и в определенной мере компенсировать невысокую активность частных инвесторов. Мы идем сейчас по этому пути, выделяя дополнительные ресурсы, предоставляя госгарантии, используя специализированные формы финансирования (Фонд развития промышленности, проектное финансирование при поддержке Центробанка и др.). Прибегаем к такому серьезному источнику, как Фонд национального благосостояния, используем такие способы государственного стимулирования, как инвестиционные льготы и инвестиционные контракты.

Но государственные инвестиции не могут быть главным источником роста на все времена. Государство также не может превращать

в такой источник печатный станок: свобода бесконтрольной эмиссии денег — одна из наиболее опасных свобод. Ссылки на западный опыт эмиссионного стимулирования несостоятельны. Во-первых, оно осуществляется в условиях дефляции (прямо противоположных нашим). Во-вторых, результаты не свидетельствуют о высокой эффективности этого механизма. И, в-третьих, эти меры уже превратились в проблему, перспективы решения которой никому не известны (достаточно вспомнить апокалиптические прогнозы о судьбе американского доллара).

Более того, высокая доля государства в экономике становится самостоятельной причиной ограниченности доступных для инвестиций ресурсов. Для компаний с госучастием нередко характерны рост издержек темпами, превышающими показатель в частном секторе, и реализация ряда инвестпроектов с отрицательным денежным потоком.

Привлечение частных инвесторов должно выйти на первый план в деятельности органов государственного управления всех уровней. Внимание к этой проблеме было ослаблено в предыдущие годы, поскольку существовал мощный приток финансовых ресурсов. Теперь и федеральным властям, и регионам, и муниципалитетам придется тщательно анализировать, что они могут сделать, чтобы предприниматель захотел инвестировать — причем инвестировать именно у них. На активизацию этого процесса нацелены и национальный рейтинг инвестиционной привлекательности, и работа по формированию региональных инвестиционных команд.

Важнейший источник инвестиций — внутренние сбережения. С этой точки зрения необходимо рассматривать и развитие пенсионной системы. Речь идет об одной из ключевых проблем функционирования экономики. Ведь пенсионные накопления, а также страхование жизни могут стать важнейшими источниками «длинных денег». В этой связи нельзя обойти вниманием вопросы надежности и эффективности негосударственных пенсионных фондов, вокруг которых у нас в последние годы велась активная дискуссия. Несомненно, НПФ являются важной частью финансовой инфраструктуры практически любой развитой страны. Однако накопленный опыт свидетельствует, что задачей этих организаций является не только зарабатывание денег — и уж точно не на коротких отрезках времени. Пенсионными накоплениями еще надо научиться распоряжаться, обеспечивая их долгосрочную эффективность, что очень непросто у нас в стране с ее относительно короткой «кредитной историей» рыночных институтов. Поэтому пенсионные фонды — это объект повышенного внимания со стороны государства, а организация контроля за деятельностью НПФ является важнейшей задачей финансового регулятора.

Несмотря на все геополитические сложности, санкции и разного рода ограничения, нельзя забывать и о проблеме *привлечения иностранных инвестиций*. Недооценка их означала бы, что мы принимаем навязываемую нам логику изоляции. Из этого не следует, что для иностранных инвестиций надо создавать какие-то специальные режимы. Россия должна быть привержена принципу равного отношения к отечественным и иностранным инвестициям — и те и другие важны для нас.

Разумеется, привлечение инвестиций из-за рубежа призвано решать и специфическую задачу — обеспечить технологический трансфер. По многим важным направлениям мы сегодня не входим в число мировых технологических лидеров. Доля высокотехнологичного экспорта в нашем совокупном экспорте составляет всего 1,5%. Поэтому иностранные инвестиции следует оценивать далеко не только с точки зрения привлеченных денежных ресурсов (привлекли много денег, а что на них сделали?). Еще более важны технологии и ноу-хау.

*Импортозамещение* — еще одно ключевое направление работы Правительства. И важно, чтобы оно не превратилось в «лозунг дня». Напомним, что в XX в. под этим лозунгом некоторые страны Латинской Америки осуществляли политику закрытия внутреннего рынка для иностранной конкуренции и затем интенсивно, массово прибегая к займам, субсидировали отечественное производство, что в итоге оборачивалось финансовым крахом. Учитывая этот опыт, мы должны отчетливо понимать: импортозамещение — это не замена иностранной продукции отечественной, но только более дорогой и худшего качества.

Разумеется, есть специфические сферы и очень конкретные виды продукции, когда импорт приходится замещать любыми способами, не считаясь с издержками. Но переносить эту практику на экономику в целом было бы опасно (да, фактически, и невозможно). Лучшее импортозамещение — это производство отечественной продукции, конкурентоспособной как внутри страны, так и на внешних рынках. Способность экспортировать означает способность конкурировать, в том числе и с импортом. Такое импортозамещение может претендовать и на государственную поддержку.

В определенной мере импортозамещение является следствием санкций и девальвации, которые дают некоторую фору отечественным производителям. Но форы эта временная. Сегодня ситуация значительно отличается от той, что сложилась в конце 1990-х. Тогда в результате 40-процентного экономического спада в стране существовали значительные резервы производственных мощностей и рабочей силы, которые могли быть легко задействованы в производстве для замещения резко подорожавшего импорта. Однако сейчас эти факторы производства крайне ограничены либо отсутствуют. Кроме того, за прошедшие пятнадцать лет усложнилась структура российской экономики, и для производства многих товаров требуются промежуточные продукты, на что также необходимы ресурсы. Сейчас, чтобы воспользоваться благоприятной для отечественного производителя конъюнктурой, нужны и финансовые ресурсы, и благоприятный инвестиционный климат.

Популярные лозунги чаще других подвергаются смысловым искажениям. Импортозамещение не противоречит открытости и не является синонимом автаркии и самоизоляции. Оно не противостоит экспорту и не может, точнее — не должно, вести к ограничению экспорта несырьевых товаров из-за опасения, что «все вывезут».

Россия по-прежнему видит свою экономику *как открытую*, идущую по пути глобальной интеграции. Конечно, это сложный и совсем не линейный процесс. Но мы принципиально заинтересованы в развитии интеграционных проектов и зон свободной торговли. Для устойчивого

развития России необходимо расширение рынков. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве, формирование ЕАЭС и участие в ВТО являются важными шагами на этом пути. Не менее актуально укрепление связей с восточными партнерами и странами БРИКС, в которых следует видеть не просто растущие рынки сбыта или источник инвестиций и импорта оборудования, но и перспективное направление для кооперации в развитии новых технологий. Эти страны активны в освоении, разработке и тиражировании новых технологий. К тому же они обладают необходимыми для этого масштабами рынка.

Во взаимной торговле с новыми партнерами возникает также возможность использовать при необходимости национальные валюты. Наша денежная политика ориентирована и на то, чтобы рубль постепенно стал играть роль региональной резервной валюты. Это возможно с учетом геоэкономического и геополитического положения России. Переживаемый в настоящее время период глобальной турбулентности как раз и создает условия для появления новых валютных конфигураций. Соответственно *мы не отказываемся и от задачи формирования в России международного финансового центра*, хотя теперь ее решение займет куда более продолжительное время.

Наконец, Россия будет продолжать движение в ОЭСР, хотя некоторые участники клуба не проявили бы сейчас энтузиазма по этому поводу. Нам, естественно, важно здесь не просто формальное членство, а опыт и внедрение передовых институциональных стандартов и практик.

Следует особо выделить такую проблему, как *развитие конкуренции*. При слабой конкуренции рыночная экономика радикально снижает свой потенциал, если вообще не утрачивает смысл. В нашей сегодняшней ситуации эта тема приобретает особую актуальность: произошедшая девальвация объективно ограничивает присутствие импортных товаров на российском рынке. Санкции и импортозамещение действуют в том же направлении. Все это способно дополнительно снизить уровень конкуренции в нашей экономике, и без того избыточно монополизированной. Еще один барьер — не сокращающееся и даже растущее участие государства в тех сегментах экономики, где его присутствие не является необходимым. Негативный «вклад» в ситуацию вносит недостаточное развитие малого и среднего бизнеса.

Очевидно, что развитие конкуренции не сводится к антимонопольному регулированию. В отличие от последнего — это не защита потребителя от злоупотреблений, а стремление предоставить ему выбор за счет появления новых производителей. В этом смысле поощрение конкуренции родственно работе по привлечению инвестиций, улучшению инвестиционного климата, но здесь есть важная особенность. Привлечение инвестиций зачастую связано с предоставлением гарантий сбыта, налоговых льгот и т. п. Однако многие предприятия у нас рассчитывают, что их должны защищать от самого рынка, от конъюнктуры (за государственный счет, разумеется). В этом случае вряд ли можно ожидать высокой конкурентоспособности: защищать инвесторов нужно от произвола и непредсказуемости действий людей, организаций, ведомств, но не от самой экономики.



Развитию конкуренции будет способствовать перестройка контрольно-надзорных органов. Формально и неформально существующая в них «палочная система» оценки побуждает к действиям, противоречащим здравому смыслу. Такие действия не просто дискредитируют государственный контроль, но и показывают, что на практике его реальные цели давно забыты или просто игнорируются. Предложенные сейчас шаги по ограничению проверок малого бизнеса и применения к нему антимонопольных законов — примеры того, что подход к контрольно-надзорной деятельности постепенно меняется.

Наконец, обязательными условиями для реальной конкуренции являются развитие системы адаптации и переобучения высвобождаемых работников, развитие новых форм занятости, повышение гибкости рынка труда, содействие малому бизнесу. Создание и ведение общероссийской базы вакансий (включая информацию о социальных и других условиях предлагаемого места работы), принятие региональных программ трудовой мобильности (предполагающих привлечение работников из других регионов) и другие меры — только некоторые необходимые шаги. Их пока недостаточно, причем опыт тут у нас небольшой, а порой даже негативный. Традиции перемещения рабочей силы на централизованной (нередко принудительной) основе тоже не отвечают потребностям современного рынка. Необходимая инфраструктура, прежде всего социальная, развита слабо.

Отсутствие таких условий или их дефицит — серьезное социально-политическое препятствие на пути конкурентной экономики и стимул для сохранения избыточной занятости и неэффективных производств. Проще говоря, выбор между конкуренцией (с ее неизбежными трудностями и издержками) и социальной стабильностью (даже при растущей неэффективности того или иного предприятия) всегда легче сделать в пользу стабильности. Во всяком случае, пока у государства будет хватать средств на поддержку таких предприятий или пока не будут сделаны системные шаги по развитию современного рынка труда.

### *Сохранение и развитие человеческого капитала*

Принципы социального государства, заложенные более века назад, уже отстают от современных реалий. Рост благосостояния и новые демографические тренды требуют серьезного изменения прежних подходов. Страны, которые за последние десятилетия совершили рывок в развитии, интенсивно инвестировали в человеческий капитал. Именно он, а не та или иная отрасль производства, становится сегодня приоритетом государственной политики и бюджетных инвестиций.

Меняется и роль социальных секторов в жизни общества. Это уже не «социалка», финансируемая по остаточному принципу. Ее роль не ограничивается исключительно социальной сферой и обеспечением социальной стабильности. В отраслях человеческого капитала переплетаются социально-политические, инвестиционные и фискальные проблемы развитых стран. При этом однозначно эффективных моделей социального государства (перераспределительных, накопительных

или совмещающих их) не создано. Страна, которой это удалось бы, получила бы мощные конкурентные преимущества.

Одновременно растет конкуренция за человеческий капитал, а сам он становится все более мобильным. Теперь не редкость, когда люди живут в одной стране, а работают, учатся и лечатся — в других. И мы не можем устранимся от такой конкуренции. Более того, люди все чаще предпочитают выбирать из разных вариантов и в своей собственной стране, что определяет возрастание роли негосударственного сектора. Нам нужно устранить барьеры, которые не позволяют негосударственным организациям участвовать в оказании таких услуг, финансируемых из бюджета, развивать государственно-частное партнерство в социальной сфере. В целом же нам необходима структурная модернизация соответствующих отраслей.

*В области образования* предстоит преодолеть все более очевидные структурные проблемы, а также повысить его способность отвечать на современные вызовы. Во-первых, мы столкнулись, если использовать финансовую терминологию, с профицитом специалистов с высшим образованием и дефицитом — со средним техническим. Во-вторых, высшее образование сегодня практически стало всеобщим, и это, конечно, повлияло на его уровень. Поэтому необходимо, не снижая доступности образования, постоянно повышать его качество.

Одним из важных требований становится непрерывность образования. Теперь известное «учиться, учиться и учиться» будет так или иначе сопровождать человека практически всю жизнь. Возникает проблема образования для уже взрослых людей, а также и более старших возрастов — от овладения компьютерной грамотностью или ее повышения до приобретения другой специальности. Способность быть привлекательным как для выпускников школ, так и для инвесторов, готовых вкладывать в образование свои деньги, является важным критерием эффективности современного университета. Вузы и другие учебные заведения, которые в своих программах будут игнорировать новую реальность либо откликнутся на нее чисто формально, станут проигрывать в конкуренции. В системе образования она становится все сильнее. Причем наши университеты, по крайней мере ведущие, конкурируют не только на национальном, но и на глобальном рынке. Это серьезная проблема и для образования, и для системы здравоохранения: если спрос на качественные услуги концентрируется за пределами страны, то внутри страны он, соответственно снижается, а значит, снижается и качество таких услуг.

Предстоит сделать немало шагов навстречу всем этим требованиям. Например, создать механизм преференций компаниям, участвующим в развитии материальной базы учебных заведений, включая формирование фонда целевого капитала. Поддержать проекты модернизации заочного образования, создать национальный портал открытого образования. Реструктурировать и реорганизовать вузы, выпускники которых не востребованы на рынке труда.

Не менее, а, может быть, даже более сложные задачи предстоит решить *в сфере здравоохранения*. Инвестиции в современное оборудование, крупнейшие в истории России, и повышение зарплат врачей — условия необходимые, но недостаточные для решения этих задач.

Можно назвать целый ряд направлений — управленческих и технологических, по которым будет развиваться российское здравоохранение. В их числе приоритетное развитие первичной медико-санитарной помощи, разработка так называемых протоколов лечения (клинических рекомендаций по оказанию медпомощи), развитие телемедицины, внедрение единой электронной карты — этот носитель медицинских «знаний» о пациенте сможет принять любой врач и любая клиника, куда бы человек ни обратился.

Собственно, право выбора и развитие конкуренции между врачами, как и между медицинскими учреждениями, — важные факторы, делающие привлекательной страховую модель здравоохранения. Нельзя сказать, что страховая медицина во всех странах дает стопроцентный результат. Однако судить о ее эффекте можно, когда она внедрена не формально. Причем именно настоящий переход на страховую модель является даже более сложным процессом, чем, например, пенсионная реформа, вокруг которой у нас в последнее время сломано немало копий.

Внедрение страховых принципов происходит у нас нелегко. Это касается и роли страховых компаний, и их влияния на цены, на качество услуг. Но мы выбор сделали и отказываться от него не намерены. Кстати говоря, вопреки некоторым стереотипным представлениям, мировой опыт свидетельствует: в страховых системах население, как правило, платит за медицинские услуги не больше, а меньше, чем в так называемых бюджетных. Однако реально страховая модель возможна, если для людей будут четко и понятно определены государственные гарантии бесплатного оказания медицинской помощи.

*Пенсионная система* и перспективы ее развития, можно сказать, одна из фундаментальных социальных и экономических проблем, причем для развитых стран с более высокой продолжительностью жизни в наибольшей степени. Крайне актуальна она и для России. Дело не сводится к обсуждению возраста выхода на пенсию или расходам бюджета на покрытие дефицита Пенсионного фонда. Реальной становится проблема, которую можно сформулировать как «каждому возрасту — особое отношение».

При начавшемся в России абсолютном сокращении численности населения в трудоспособном возрасте принципиально важно содействие людям, готовым продолжать трудиться. Продление активной трудовой деятельности старших поколений теперь уже не только социальная, но и экономическая задача. Можно сказать, что примеров современного экономического роста в стране, где сокращается число работающих, совсем немного. И это еще один серьезный вызов.

Отдельной темой является поддержка людей старшего пенсионного возраста. Нередко им требуется помощь, которую не могут оказать близкие, даже если они есть. Такая помощь далеко не всегда связана с денежными выплатами, это в первую очередь вопрос времени и усилий. Им помогают и волонтеры, и общественные организации, но развитие соответствующих государственных служб тут просто необходимо.

Особенность пенсионных систем в том, что они очень инерционны, как и демографические процессы. В будущем мы можем столк-

нуться с ситуацией, когда численность людей пенсионного возраста сравнивается с численностью работающего населения. Понятно, что это чревато резким повышением налогового бремени, снижением уровня пенсионного обеспечения и другими крайне неприятными последствиями. Чтобы избежать этого, наша экономика, финансы, социальная сфера и сама пенсионная система должны отреагировать на такую перспективу заранее.

### *Внеэкономические факторы модернизации*

Возможно, не все согласятся, но мы живем в условиях «падающей производительности» экономических институтов. Иными словами, отдача от собственно экономических решений будет относительно меньше, чем от внеэкономических. И намного меньше, чем в первые годы перехода к рынку. Тогда переход к рыночному ценообразованию, преодоление товарного дефицита, введение конвертируемости рубля, формирование современной банковской системы и кредита играли решающую роль.

Чтобы обеспечить наше успешное развитие, требуется радикально повысить качество государственных услуг, качество государственного управления.

Прежде всего, это *обеспечение безопасности личности и собственности*. Самый устойчивый и долгосрочный эффект для развития экономики дает твердо проводимая политика по защите права собственности и ограничению произвола. Необходима грамотная система сдержек и противовесов, направленная на ограждение предпринимательской активности от неоправданного административно-правоохранительного нажима.

Опросы предпринимателей во всех странах, включая Россию, показывают, что ключевыми институтами для развития бизнеса остаются именно те, от которых зависит уровень преступности и коррупции, таможенное регулирование, а также доступ к инфраструктуре.

Крайне важным является формирование в России конкурентной юрисдикции, что требует эффективной *судебной системы*. Это комплексная проблема, поскольку предполагает и институциональные решения, и изменения системы образования, и, главное, традиций и практики.

Эффективная юрисдикция — задача не менее сложная, чем эффективная экономика. Но они идут рука об руку, поскольку первая является необходимым условием для второй.

Сложность этой задачи не означает невозможность ее решения. Тем более что в отечественной истории есть прецедент формирования эффективной судебной системы в исторически короткие сроки. Реформа 1864 г. сформировала новый суд практически на пустом месте, заменив коррумпированную систему одной из лучших в Европе того времени, причем произошло это на протяжении жизни одного поколения. Реформа коренным образом изменила принципы и процедуры судопроизводства: суд стал гласным, открытым, с состязательным процессом. Была проведена практически полная замена персонала судов, в которые были привлечены люди с университетским образованием — это способствовало не только повышению квалификации судей, но и искоренению коррупции.

Формирование единой системы судов является важным шагом в деле модернизации судебной системы. Однако это только начало пути, и организационные изменения сами по себе еще не дадут необходимого результата. Очень важно, чтобы преобразования судебной системы обеспечили приток в нее новых, высокообразованных людей, как это произошло во второй половине XIX в. Не менее важно задействовать весь арсенал современных информационных технологий, которые могут качественно повысить прозрачность судебной системы и принимаемых в ней решений.

*Повышение качества государственного управления* — тема, которая активно обсуждается у нас в последнее время. Эта задача тоже комплексная, потому что к ней относятся и оптимизация системы органов госуправления, и формирование механизма выработки решений, включая стратегическое планирование, и внедрение современных управленческих технологий, и, наконец, подготовка кадров.

Необходимо сформировать систему ответственности уровней и органов власти за принимаемые решения. Конечно, они должны при этом обладать соответствующими правовыми и финансовыми ресурсами. Финансирование и планирование программ, оценка и продвижение чиновников должны быть привязаны к достижению четко сформулированных целей (конечных результатов).

Сегодня одна из ключевых задач системы госуправления — стимулировать инвестиционную активность. Ее решение во многом зависит от готовности и способности работать над улучшением делового климата и убеждать предпринимателей инвестировать в соответствующие секторы и регионы. Этот критерий целесообразно рассматривать в числе основных, оценивая работу руководителей разных уровней власти.

Государственная система принятия решений вряд ли может считаться действительно «системной», если она не станет целостной и последовательной. Закон о стратегическом планировании как раз и создает основу для формирования системы целеполагания. Но речь идет не о том, чтобы в какой-либо форме возродить бюрократические планы советского образца. А о том, чтобы контролировать, если хотите, самих себя. О том, чтобы стратегические цели не сводились к лозунгам, в то время как текущие, тактические решения находились бы в противоречии с долгосрочными ориентирами.

Понятно, что очень многое зависит от качества государственной службы и системы подготовки госслужащих. Среди мер, нацеленных на повышение эффективности кадровой политики, можно выделить: выстраивание ориентированной на результат работы с кадровыми резервами; оптимизацию численности госслужащих; повышение эффективности конкурсных отборов при приеме на госслужбу; создание современной системы работы с молодыми кадрами (включая наставничество); активное внедрение оценочных процедур и технологий на государственной службе.

Некоторые правительства, стоявшие перед необходимостью проведения комплексной модернизации, создавали даже специальные структуры по осуществлению таких реформ (для них появился термин *performance management delivery unit*). К их задачам относятся:

разработка программ по улучшению конкретных показателей качества; проведение жестких процедур мониторинга реализации программ; определение и мониторинг показателей эффективности деятельности отдельных ведомств. В конечном счете речь идет о том, чтобы удержать курс на достижение стратегических целей, не сводя работу к бесконечным межведомственным согласованиям.

Это интересный опыт, и нам стоит принять его во внимание. Хотя главным, конечно, является не наличие специального органа, даже с красивым названием (органы-то мы создавать умеем), и даже не наделение его чрезвычайными полномочиями (это мы тоже хорошо умеем), а наличие проработанной и, что особенно важно, разделяемой обществом программы действий. А если не будет адекватной программы действий и воли к ее воплощению, то и «доставлять» обществу будет особо нечего, а новый орган окажется скорее всего подразделением для пиара.

\* \* \*

Подводя итоги, можно сделать некоторые принципиальные выводы о происходящих изменениях в мире и в стране, а также о задачах, которые перед нами встают в настоящее время.

*Во-первых*, в мире в результате глобального кризиса формируется «новая реальность», охватывающая не только экономику, но и все существенные стороны жизни современного общества. Ведущие страны мира выходят на новую траекторию роста. Это касается и темпов роста, и факторов роста, и качества роста. Многие критерии, по которым оценивали динамику развития еще в конце XX — начале XXI в., потребуют пересмотра.

Новые технологии, инновации, внедряемые в том числе небольшими компаниями, радикально и в короткие сроки преобразуют целые рынки и отрасли. Это по-новому определяет поведение на рынке, включая и подход к реализации крупных долгосрочных проектов. В современном мире утрачиваются отраслевые критерии «прогрессивности» или «отсталости»: инновационным потенциалом обладают практически все отрасли.

*Во-вторых*, Россия по многим социально-экономическим параметрам является развитой страной, и поэтому ее проблемы надо сопоставлять прежде всего с другими развитыми экономиками. Вместе с тем у нас есть и некоторые преимущества развивающихся экономик, которыми мы можем и должны воспользоваться как для преодоления текущего кризиса, так и для ответа на долгосрочные вызовы.

Разумеется, это не повод для гордого самоуспокоения: наше место в мире создает для нас дополнительные вызовы и сложности. Именно желание России быть органичной частью развитого мира вызывает противодействие со стороны наших потенциальных конкурентов. Геополитическое напряжение последнего времени в значительной мере связано именно с названными обстоятельствами.

*В-третьих*, необходимо формирование новой модели экономического роста, отвечающего реалиям современной России и мира. Сейчас,

в ходе глобального кризиса, вырабатываются новые, долгосрочные «правила игры». Новая модель призвана в среднесрочной перспективе обеспечить динамичный и устойчивый рост российской экономики темпами, превышающими среднемировые, и сопровождающийся качественными структурными сдвигами.

*В-четвертых*, основным полем международной конкуренции становится человеческий капитал, который является наиболее важным и одновременно наиболее динамичным фактором современного производства. Эта конкуренция будет очень жесткой, поскольку в мире сформировалось отчетливое понимание: лидирующие позиции будут занимать те страны, которые смогут стать наиболее привлекательными для образованных и энергичных людей.

*В-пятых*, поиски адекватного ответа на вызовы быстро меняющегося мира сформировали ключевой тренд на раскрепощение экономической жизни. Это осознается не только развитыми, но уже и многими развивающимися странами, которые стремятся создать необходимые условия для инноваций, трансфера как капиталов, так и технологий.

Из сказанного вытекает и ряд приоритетных задач, решение которых необходимо для устойчивого социально-экономического развития страны.

*Первое.* Обеспечение макроэкономической стабильности, включая сбалансированность бюджета и последовательное доведение инфляции до целевого значения. Это повысит уровень предсказуемости и доверия в национальной экономике. Кроме того, снижение инфляции должно сопровождаться снижением рыночных процентных ставок, то есть повышением доступности кредитов для бизнеса и для граждан. Наконец, денежная политика должна обеспечивать роль рубля как региональной резервной валюты.

*Второе.* Повышение эффективности бюджетных расходов как за счет бюджетного маневра, так и путем совершенствования бюджетных процедур. Инвестиции в инфраструктуру и людей должны рассматриваться в числе самых приоритетных. При этом сбалансированность бюджета необходимо будет обеспечивать исходя из того, что фискальная нагрузка в ближайшие несколько лет повышаться не должна.

*Третье.* Последовательная реализация курса на привлечение частных инвестиций, на повышение их роли в обеспечении экономического роста. Государство уже использует и будет предлагать новые формы поддержки инвестиционной активности: в ближайшие год-два они должны получить новый импульс. Однако государственное стимулирование не должно быть безразмерным, а главное, государство не может заменить собой частных инвесторов. По способности привлекать частных инвесторов надо оценивать эффективность соответствующих звеньев государственного аппарата, в том числе руководство регионов.

*Четвертое.* Важнейшим источником инвестиций должны стать внутренние сбережения. Это стратегическая задача на долгие годы, но двигаться к этой цели нужно. В таком контексте мы будем рассматривать и вопрос об эффективном использовании пенсионных накоплений. Пенсионная, а затем и страховая система — главный источник форми-

рования «длинных денег» в экономике, и даже развитая банковская система не может заменить его в полной мере.

*Пятое.* Развитие малого и среднего предпринимательства как условия устойчивого экономического роста и одновременно как фактора обеспечения социальной стабильности. Динамика малого и среднего бизнеса является одним из наиболее значимых индикаторов экономического и социального здоровья страны.

*Шестое.* Стимулирование конкуренции. Одна из главных причин слабой конкуренции — опасения за социальную стабильность на предприятиях и в регионах. Поэтому развитие современного рынка труда становится и социальной, и экономической проблемой. Формальный подход к ее решению будет препятствовать ускоренному созданию высокопроизводительных рабочих мест. Не повысив гибкость этого рынка, мы не сможем стать более конкурентоспособными.

*Седьмое.* Стимулирование роста несырьевого экспорта (в абсолютных цифрах и в долях от общего объема экспорта). Кроме прочего, это стало бы показателем, что импортозамещение на самом деле заработало и начало приносить позитивные результаты.

*Восьмое.* Качественные сдвиги в эффективности государственного управления. Предстоит сформировать систему ответственности различных уровней и органов власти за принимаемые решения. Оценка чиновников и финансирование программ должны быть привязаны к конкретным результатам, в том числе к основным критериям необходимо отнестись стимулирование инвестиционной и деловой активности. Система принятия решений должна приобрести целостный и последовательный характер с тем, чтобы тактические решения не вступали в противоречие с заявленными долгосрочными ориентирами.

Опыт свидетельствует: недостаточно выработать правильный курс. Не менее важно донести его до всего общества. И, главное, обеспечить его реализацию. Это и есть наша основная задача.

Теодор Рузвельт говорил: «Я предвижу громадную будущность России. Конечно, и ей придется пройти через известные встряски и, может быть, тяжелые потрясения, но все это пройдет, и после того Россия воспрянет и сделается оплотом всей Европы, самой могущественной, может быть, во всем мире державой». И если это было очевидно даже тем, для кого Россия никогда не была Родиной, то для нас такое ее будущее — неоспоримо.

### *Список литературы / References*

- Бунге Н. Х. (2007). О финансовом положении России // Судьбы России. СПб.: Спас. С. 203–215. [Bunge N. Kh. (2007). On Russia's financial situation. In: Fates of Russia. St. Petersburg: Spas, pp. 203–215. (In Russian).]
- Витте С. Ю. (2006). Речь, произнесенная министром финансов в общем собрании Государственного Совета 28 декабря 1895 г. // Собрание сочинений и документальных материалов. Т. 3. Кн. 1. М.: Наука. С. 104–130. [Witte S. Yu. (2006). Speech of the Minister of Finance in the general meeting of the State Council December 28, 1895. In: *Collected works and documents*. Vol. 3, Book 1. Moscow: Nauka, pp. 104–130. (In Russian).]



- Екатерина II (2000). Наказ, данный комиссии о составлении проекта нового Уложения (1767) // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М.: Гардарики. С. 37–109. [Catherine II (2000). The mandate, given to the Commission on drafting a new Code (1767). In: *Constitutionalism: The historical path of Russia to liberal democracy*. Moscow: Gardariki, pp. 37–109. (In Russian).]
- Кадочников П., Пташкина М. (2014). Либерализация внешней торговли в Китае: ответ на вызовы начала 1990-х годов // Экономическая политика. № 6. С. 103–113. [Kadochnikov P., Ptashkina M. (2014). Trade liberalization in China: A response to the challenges in the beginning of the 1990s. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 6, pp. 103–113. (In Russian).]
- Коллинз Р. (2015). Средний класс без работы // Валлерстайн И., Коллинз Р., Манн М., Дерлугьян Г., Калхун К. Есть ли будущее у капитализма? М.: ИИГ. С. 61–112. [Collins R. (2015). The end of middle-class work. In: Wallerstein I., Collins R., Mann M., Derlugian G., Calhoun C. *Does capitalism have a future*. Moscow: ИГ, pp. 61–112. (In Russian).]
- Ли Куан Ю (2013). Из третьего мира – в первый. История Сингапура 1965–2000. М.: Манн, Иванов и Фербер. [Lee Kuan Yew (2013). *From third world to first: The Singapore story, 1965–2000*. Moscow: Mann, Ivanov and Ferber. (In Russian).]
- May B. A. (2009). Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы // Экономическая история: Ежегодник, 2008. М.: РОССПЭН. С. 359–420. [Mau V. A. (2009). The logic of Russia's modernization: Historical trends and modern challenges. In: *Economic history: Annual, 2008*. Moscow: ROSSPEN, pp. 359–420. (In Russian).]
- Мозиас П. (2015). Экономика Китая: погружение в новую нормальность // Вопросы экономики. № 5. С. 134–158. [Mozias P. (2015). China's economy: Dipping into "new normal". *Voprosy Ekonomiki*, No. 5, pp. 134–158. (In Russian).]
- Юдаева К. (2010). New Normal для России // Экономическая политика. № 6. С. 196–200. [Yudaeva K. (2010). New normal for Russia. *Ekonomicheskaya Politika*, No. 6, pp. 196–200. (In Russian).]
- El-Erian M. A. (2010). *Navigation the new normal in industrial countries*. Washington, DC: Per Jacobsson Foundation.
- Piketty Th. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA and London: Harvard University Press.
- 

## A New Reality: Russia and Global Challenges

*Dmitry Medvedev*

*Author affiliation:* Government of the Russian Federation (Moscow, Russia).  
Email: mail@vopreco.ru.

The article considers social and economic tasks that Russia faces in the context of the present-time global transformation. The key technological, economic, and social trends, which determine the contours of the post-crisis world, are analyzed. The long-term agenda of the country's development aimed at securing a new quality of economic growth is proposed.

*Keywords:* Russia's economic policy, innovation economy, public administration.  
*JEL:* E02, E60, H10, H50, H60, O10, O30.