

## ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

---

*Д. Медведев*

### **Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики**

Статья посвящена вопросам экономического развития и экономической политики России в 2015–2016 гг. Анализируются внутренние и внешние вызовы, с которыми столкнулась российская экономика в этот период, ключевые аспекты антикризисной политики правительства. Рассматриваются задачи перехода к новой модели экономического роста, а также связанные с ней риски и ограничения. Дается характеристика приоритетных направлений политики по обеспечению экономического роста: бюджетная политика, структурные реформы и импортозамещение, поддержка предпринимательства, качество государственного управления, эффективность социального развития.

*Ключевые слова:* экономическая политика, экономический рост, импортозамещение, глобальный кризис, антикризисная политика, Россия.

*JEL:* E02, E60, E61, N10, N11, N12, N50, N60, O10.

Российская экономика проходит период глубокой трансформации. В ближайшие годы нашей стране предстоит осуществить коренное обновление своей экономической системы, соответствующее тем вызовам и изменениям, которые на наших глазах происходят в мировом социальном и экономическом порядке. Глобальный кризис, начавшийся в 2008 г. и продолжающийся до настоящего времени, формирует новую повестку перед всеми ведущими странами мира — развитыми и развивающимися. Конкретные задачи, которые решаются в рамках этой повестки, в каждой стране свои. Но общей является острота вставших проблем, требующих переосмысления всего накопленного опыта и нахождения решений, зачастую не имеющих прецедентов.

Россия не исключение. Нам предстоит сформировать модель развития, способную обеспечить нашей стране значимое место в современном мире. Это нетривиальная задача, хотя Россия не впервые с ней сталкивается. В прошлом стране удавалось найти ответы на глобальные вызовы. Нет оснований полагать, что на этот раз ситуация будет иной.

---

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

Контуры «новой реальности» и ключевые задачи, которые нам предстоит решать на пути к новой модели, рассматривались мною в двух предыдущих статьях (Медведев, 2013; 2015). Прошедшее время подтвердило содержащиеся в них выводы относительно тенденций развития страны и мира. Сейчас же мне хотелось бы поделиться своим пониманием текущих проблем экономики России и путей их решения.

### **Особенности современного этапа**

Словосочетание «экономический кризис» прочно вошло в жизнь ведущих стран мира. Вот уже на протяжении ряда лет мы живем в условиях повышенной турбулентности, которая проявляется во всех сферах социально-экономической жизни — в динамике производства и внешней торговли, уровне благосостояния и занятости, на финансовых и валютных рынках. Современное экономическое и технологическое развитие вообще плохо поддается прогнозированию, но в период после 2008 г. наблюдается качественно иной уровень нестабильности, резко снижающий возможности прогнозировать даже ближайшее будущее.

Экономическая нестабильность непосредственно связана с нестабильностью политической. Обостряется международная ситуация, нарастают политические конфликты в отдельных странах — как развитых, так и развивающихся. На этом фоне укрепляются позиции сил (партий), которые предлагают выйти за рамки традиционной повестки. Существенно меняется политический и экономический ландшафт.

Все эти факторы и обстоятельства влияют и на Россию. Они во многом определяют характер наших действий в экономической, политической и социальной областях. Ведь мы столкнулись с переплетением нескольких кризисов внешнего и внутреннего происхождения.

Прежде всего, это сам мировой кризис, который в последнее время все чаще называют «Великой рецессией», начавшийся в 2008 г. и сопоставимый по своему масштабу с Великой депрессией 1930-х годов (Эйхенгрин, 2016). Как и в тот период, нынешний кризис ведет к серьезной трансформации многих экономических и политических институтов современного миропорядка. Он уже привел к обострению политических конфликтов, к перестройке рынков, к переосмыслению роли и тенденций глобализации, индустриализации, социального неравенства.

Нынешний кризис обусловил нарастание нестабильности и непредсказуемости мировых рынков, закономерности функционирования которых существенно отличаются от наблюдавшихся на протяжении предшествовавших десятилетий. Сформировался глобальный финансовый рынок, способный почти мгновенно перемещать по миру огромные суммы денег. Но не сформировалась адекватная ему система глобального регулирования.

Важнейшей особенностью современного этапа развития (и современного кризиса) становится политизация экономической жизни, особенно на международном уровне. Рынки все больше подчиняются

политическим законам в ущерб законам экономики. Политический фактор все активнее вмешивается в экономическую политику, подчас подменяя собой рыночную конкуренцию. Разного рода санкции — лишь наиболее наглядное проявление этого тренда. Да и колебания цены на нефть в немалой мере оказываются результатом политических договоренностей, а не только соотношения спроса и предложения.

Нараставшее в течение нескольких десятилетий неравенство, которое не вызывало особой тревоги в условиях устойчивого и динамичного роста, на наших глазах становится источником экономической и политической нестабильности. Теперь неравенство рассматривается как значимый фактор, препятствующий экономическому росту в современном (и будущем, посткризисном) мире (Пикетти, 2015).

Помимо собственно геополитических и структурных факторов, экономическое развитие России оказалось под влиянием внешних шоков, которые остро дают о себе знать с 2014 г. К таковым относятся санкции (в первую очередь финансовые и технологические), а также динамика цен на нефть и другие товары российского экспорта. Причем дело не только в глубине падения цен, что периодически случалось на протяжении последних десятилетий, а прежде всего в скорости падения. В 2015 г. нефть подешевела вдвое практически за полгода, что беспрецедентно в современной экономической истории. Все разговоры о выходе нефти на «новое ценовое плато», о том, что «на сей раз все будет иначе» (Рейнхарт, Рогофф, 2012), оказались пустыми. Впрочем, правительство никогда не рассчитывало на вечно благоприятную конъюнктуру и накапливало резервы. Однако к такому резкому, стремительному снижению стоимости основных экспортных товаров не может быстро приспособиться ни одна страна — и для нашей экономики это был сильный шок.

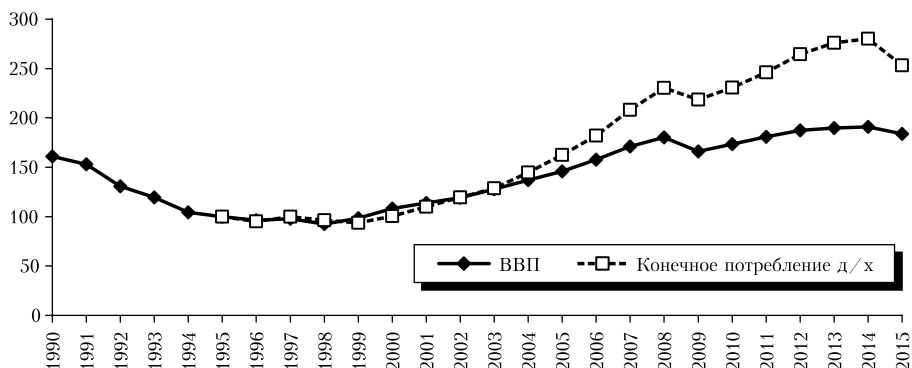
Одновременно из-за санкций Россия была отрезана от значительной части международных кредитных ресурсов, искусственные ограничения были созданы для нас в сфере современных технологий.

Но все-таки главным фактором низких темпов являются структурные проблемы российской экономики, обострение которых стало результатом наложения двух обстоятельств. С одной стороны, это сам глобальный кризис, обусловивший новые, системные вызовы. С другой — исчерпание модели экономического роста 2000-х годов — по сути, восстановительной модели, основанной на вовлечении в производство незадействованных мощностей и рабочей силы, а также на быстрорастущем внешнем спросе на российские сырьевые товары.

Оценивая сложившуюся ситуацию и выработывая экономическую политику на среднесрочную перспективу, мы должны исходить из правильного понимания соотношения перечисленных кризисов и обстоятельств. В основе проблем, с которыми сталкивается российская экономика, лежат не внешние шоки (при всей их важности), а механизмы торможения, заложенные внутри самой российской модели роста.

Чтобы убедиться в первичности внутренних факторов по сравнению с внешними шоками, достаточно посмотреть на график динамики ВВП (рис. 1). Из него наглядно видно, что торможение происходило

**Физический объем ВВП и конечного потребления домашних хозяйств РФ (1995 г. = 100%)**



Источник: Росстат.

Рис. 1

в момент достижения докризисного уровня — в 2008 г., затем — падение и возвращение в ту же точку в 2012 г. Таким образом, существенное снижение темпов роста началось задолго до падения цен на нефть и введения антироссийских санкций, что произошло двумя годами позже — в 2014 г.

**Экономический кризис: промежуточные итоги**

Сочетание внешних и внутренних проблем, с которыми мы столкнулись в 2014 г., было бы для нашей страны просто губительным, если бы оно произошло, например, в 1990-е годы. Испытание кризисом показало, что *сформировавшиеся за последние 15 лет институты (экономические, политические, социальные) являются достаточно гибкими, адаптивными* и позволяют адекватно реагировать на различные шоки. Сыграли свою позитивную роль и оперативно принимавшиеся антикризисные меры.

Если долгосрочные задачи обеспечения устойчивого роста были в основном понятны и нуждались в системной работе, то обострение ситуации во второй половине 2014 г. требовало немедленной реакции — немедленной, но осмотрительной. Ведь в конце 2014 г. нам предрекали катастрофу, а один известный политик утверждал, что российская экономика будет «порвана в клочья». Нам пророчили неуправляемый бюджетный кризис, срыв в инфляционную спираль и длительное падение рубля, продолжительный и глубокий спад производства, скачок безработицы. В общем, катастрофический сценарий. И он действительно мог бы произойти, если бы мы сделали худший выбор, нервно, популистски отреагировав на обрушившиеся на нас трудности (зафиксировали валютный курс, увеличили бюджетные расходы, ввели госрегулирование цен и т. п.).

Вместо реализации внешне популярных, но безответственных предложений мы занялись систематической работой по противодействию

вию шокам и одновременно формированию условий для глубокого обновления экономической системы. Поэтому мы выстояли, несмотря на неблагоприятную конъюнктуру и внешнее давление, явной целью которого была дестабилизация России.

Результаты оказались лучше большинства прогнозов. И это вовсе не потому, что внешний фон стал мягче. Напротив, и международная ситуация усложнилась, и цены на нефть упали существенно ниже прогнозов. Мы выстояли потому, что удалось сформировать действенную систему антикризисных мер, позволившую не допустить неконтролируемого развития ситуации.

*Мы сохранили фундамент для обеспечения макроэкономической стабильности.* Бюджет, хотя и не без потерь, справляется с теми серьезными вызовами, которые ставит перед ним внешнеэкономическая конъюнктура. Россия остается страной с одним из самых низких в мире уровнем государственного долга. Бюджетный дефицит в 2015 г. находился в приемлемых рамках 2,4% ВВП, то есть в 2,5 раза ниже, чем в кризисном 2009 г.

Меняется структура доходов бюджета. Доля доходов, не связанных с нефтью и газом, составляет почти 60%. Это уже совсем другая экономическая модель, которая демонстрирует, что она может быть стабильной без рентных сверхдоходов.

Своевременно принятые решения о переходе к инфляционному таргетированию позволили сохранить золотовалютные резервы и обеспечить устойчивость денежной системы. Инфляция неуклонно снижается и по итогам 2016 г. не превысит 6%. А целевой ориентир 4%, еще недавно многим казавшийся фантастическим, приобретает реальные очертания.

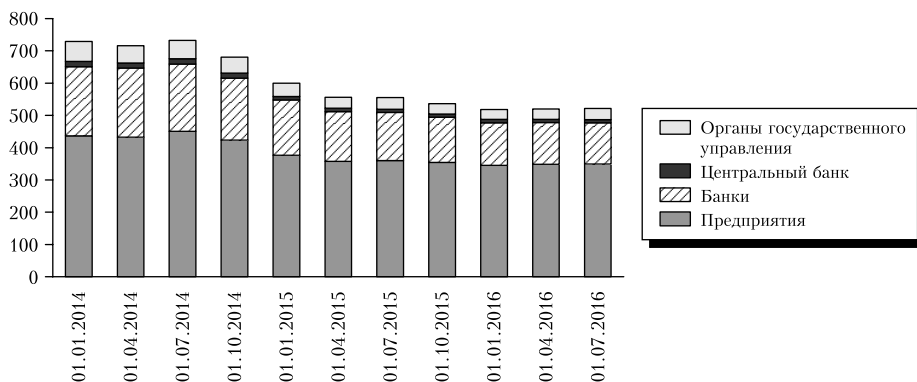
Несмотря на колебания валютного курса и в отличие от всех предыдущих кризисов, на этот раз не произошло ни бегства вкладчиков из банков, ни конвертации средств в иностранную валюту: в депозитах населения доминирующим остался российский рубль. Устойчиво росли средства на счетах в банках как населения, так и предприятий. За 2015 г. объем вкладов населения увеличился на 25% (17% без учета переоценки вкладов в иностранных валютах), объем средств на счетах российских предприятий — на 20% (11% без учета переоценки). На 1 сентября 2016 г. депозиты населения в банках превысили 23 трлн руб. Председатель Банка России Э. Набиуллина была признана лучшим центральным банкиром 2015 г.

*Банковская система* проходит через трудный путь очищения, закрытия неэффективных банков. В 2016 г. Банк России прекратил деятельность 68 кредитных организаций (по состоянию на сентябрь), в 2015 г. — 93. Всего за три года у банков было отозвано 279 лицензий (впрочем, на них приходилось порядка 3% совокупных активов банковской системы). Но, несмотря на закрытие большого числа банков, Россия не столкнулась с банковской паникой. Банковская система работает достаточно стабильно.

Произошло значительное *снижение оттока капитала*, который теперь в основном отражает выплату задолженности перед иностранными кредиторами. В 2015 г. отток сократился более чем в 2,5 раза —

до 58,1 млрд долл. (2014 г. — 153 млрд долл.). За 8 месяцев 2016 г. он составил 9,9 млрд долл. по сравнению с 50,8 млрд долл. за тот же период 2015 г. В 2016 г. практически весь отток происходит из небанковского сектора, то есть направляется на погашение внешнего долга компаний. Иными словами, сейчас это уже не бегство капитала, не вывод его по политическим и криминальным причинам, а движение средств, обусловленное решением коммерческих задач бизнеса. В этих условиях, естественно, снижается совокупный внешний долг России. От максимума (733 млрд долл.) в середине 2014 г. он сократился на 30% (более чем на 200 млрд долл.) — до 516 млрд долл. (рис. 2). Внешний долг банковского сектора снизился более чем на 40%: с 214 млрд долл. в начале 2014 г. до 128 млрд к середине 2016 г.

Динамика внешнего долга РФ (млрд долл.)



Источник: Банк России.

Рис. 2

**Реальный сектор.** На протяжении длительного времени мы сетовали на «голландскую болезнь» — снижение эффективности и конкурентоспособности внутреннего производства из-за укрепления курса национальной валюты, не связанного с ростом производительности труда. Теперь симптомы «голландской болезни» стали слабее — хотя и не столько благодаря «терапии» бюджетного правила, сколько из-за «хирургического отсечения» рентных доходов. Результатом стал рост конкурентоспособности и соответственно производства в ряде отраслей. В их числе: металлургия, нефтедобыча, химическая промышленность, отрасли, производящие продукцию массового спроса (пищевые продукты, одежда и обувь), сельское хозяйство, отдельные подотрасли машиностроительного комплекса и фармацевтика. Уже по итогам 2015 г. рост в этих отраслях составил: в пищевой промышленности — 2%, в химическом производстве — 6,3 и в производстве нефтепродуктов — 0,3%. На 26% увеличилось производство лекарственных средств. Рекордного уровня достигла нефтедобыча. Добыча нефти с газовым конденсатом в 2015 г. составила 533 млн т, увеличившись на 1,6%; в 2016 г. добыча превысит уже 540 млн т. Устойчивую позитивную динамику демонст-

рирует сельское хозяйство: в 2014 г. — 3,7%, в 2015 г. — 3, за семь месяцев 2016 г. — 3,2%.

В кризисных условиях многие российские компании сумели снизить свои издержки. Вместе с эффектом девальвации это привело к повышению эффективности отдельных предприятий и отраслей. Российские металлургические компании сегодня одни из лучших в мире по показателям себестоимости. Российские нефтедобывающие компании в условиях падения цен добиваются более высоких корпоративных рейтингов, чем ведущие зарубежные производители нефти (оценка Moody's). Предприятия, сумевшие повысить эффективность, получают важные преимущества, когда конъюнктура начнет улучшаться.

Напротив, больше всего страдают те отрасли, продукция которых не могла быть заменена импортом и которые раньше получали максимальный выигрыш от роста спроса, основанного на рентных доходах, — это прежде всего строительство и услуги. Для них исчерпание потока «дешевых денег» оказалось тяжелым испытанием.

Мы много говорим о важности *импортозамещения*. Спорим о его реальной динамике и желательных формах проявления. Прежде всего надо видеть два существенных отличия от привычных (характерных для XX в.) моделей импортозамещения. Во-первых, сейчас оно должно обеспечивать не только и даже не столько вытеснение импортных товаров с внутреннего рынка, сколько появление производителей и товаров, конкурентоспособных на глобальном рынке. Во-вторых, в основе подлинного, а не искусственного импортозамещения лежат не валютные манипуляции и не административные подпорки для отечественных фирм, а создание институциональных и макроэкономических условий, благоприятных для появления и успешного развития российских компаний — глобальных чемпионов. Оба этих вывода касаются не только нашего собственного опыта, но и вытекают из практики экономического развития разных стран<sup>1</sup>.

Правительство изначально не ожидало повторения эффекта 1998 г. — быстрого роста производства в результате девальвации. Было понятно, что отсутствие значительных свободных мощностей и трудовых ресурсов станет ограничением для роста. Импортозамещение в современных условиях требует серьезной работы по улучшению инвестиционного климата. Помимо общих правил, здесь нужен набор очень конкретных действий, точечных мер по поддержке эффективных, конкурентоспособных производств. Естественно, как только речь заходит о точечных мерах поддержки, сразу надо оговориться — по прозрачным, понятным всем «правилам игры».

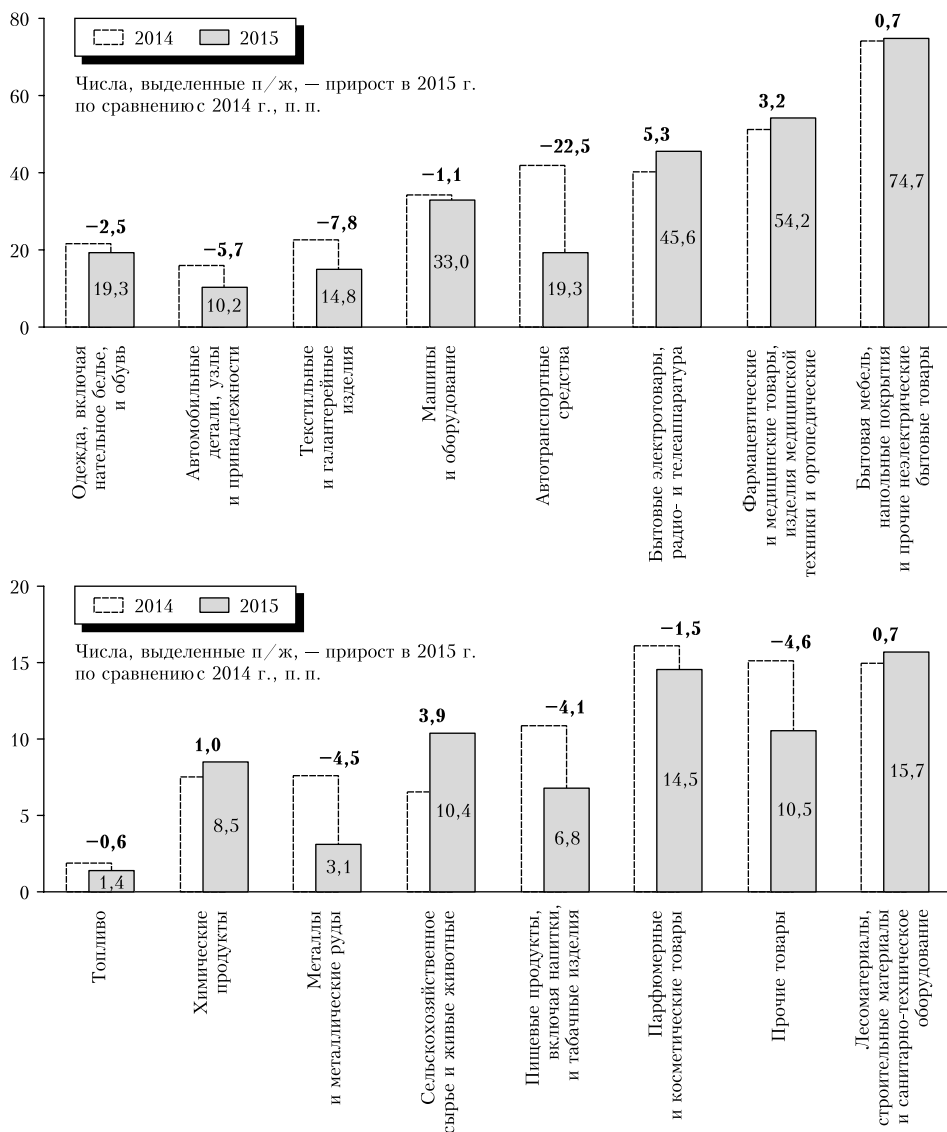
Иными словами, импортозамещение — это не «лозунг дня», не краткосрочная задача, а часть нашей долгосрочной стратегии. Но уже сейчас мы можем наблюдать проявление эффектов импортозамещения — как на внутреннем рынке, так и во внешней торговле России.

---

<sup>1</sup> Это общая особенность импортозамещения настоящего времени. Феномен отсутствия его краткосрочных эффектов отмечают исследователи современного глобального кризиса (см.: The Economist, 2016).

Процессы импортозамещения на внутреннем рынке были заметны на нескольких направлениях. Наибольший эффект получен в производстве автотранспортных средств. В том числе и благодаря созданию совместных производств с иностранными компаниями снижение среднегодовой доли импорта в 2015 г. составило 22,5 п. п. Видна положительная динамика локализации подобных производств: так, доля импорта автомобильных комплектующих в 2015 г. снизилась на 5,7 п. п. Можно также отметить снижение доли импорта в производстве металлов и металлических руд (4,5 п. п.), текстильных и галантерейных изделий (7,8 п. п.), пищевых продуктов (4,1 п. п.) (рис. 3).

Доля импортной продукции в общем объеме товарооборота РФ (в %)



Источник: Росстат.

Рис. 3



Соотношение импорта продовольствия и производства отечественных продуктов питания понизилось с 33% в 2014 г. до 28% в 2015 г. — тренд, важный и для обеспечения продовольственной безопасности страны (табл. 1). А соотношение импорта машин, оборудования и транспортных средств и отечественного производства этих видов продукции уменьшилось с 95,3% в 2014 г. до 89,6% в 2015 г., что отражает пока только начало тенденции к импортозамещению. Дальнейший рост спроса на отечественную продукцию станет теперь значимым фактором наращивания ее выпуска.

Т а б л и ц а 1

**Доля российского производства  
в общем объеме располагаемых ресурсов (в %)**

	Порог безопасности	2014	2015	Прирост, 2015 к 2014, п. п.
Зерно	95,0	98,9	99,2	+0,3
Сахар	80,0	92,4	93,8	+1,4
Растительное масло	80,0	84,4	83,9	-0,5
Мясо и мясопродукты (в пересчете на мясо)	85,0	82,3	87,4	+5,1
Молоко и молокопродукты (в пересчете на молоко)	90,0	77,4	81,2	+3,8

Источники: Росстат; ФТС.

С позиций экспортоориентированного импортозамещения позитивную динамику демонстрируют прежде всего отрасли, включенные в экспорт и слабо зависящие от подорожавшего импорта, — металлургия, химия и нефтехимия, производство кожи, сельское хозяйство. В результате снижения курса рубля оникратно повысили свою конкурентоспособность на внешних рынках. В 2015 г. экспорт металлов и изделий из них возрос на 3%, продукции химической промышленности — на 5,8, машин, оборудования и транспортных средств — на 8,4%.

Однако это только первые шаги в импортозамещении. За ними должна последовать работа по включению в этот процесс других отраслей и производств, для чего создаются соответствующие институциональные и инфраструктурные условия.

Налицо *улучшение финансового положения* ряда предприятий и отраслей. Финансовый результат предприятий (прибыль) увеличился на 53,7% в 2015 г., что существенно выше инфляции. На счетах российских компаний находится более 21 трлн руб., из которых депозиты составляют более 12 трлн (рост на 40% за два года). Это создает основу для повышения инвестиционной активности.

Важным индикатором экономического развития является готовность населения инвестировать в *жилье*. В результате антикризисных мер в 2016 г. удалось активизировать ипотечное кредитование. В первом полугодии количество выданных ипотечных кредитов увеличилось на 39% (390 тыс. по сравнению с 280 тыс. годом ранее), а объем предоставленных кредитов составил 665 млрд руб. (+44%). Ипотечный портфель банков вырос в январе—июне на 6,7% (15,9% за 12 месяцев);

доля в активах увеличилась с 4,72 до 5,26%. Доля ипотеки в общем объеме кредитов населению возросла с 36,7 до 39,5%.

Но все стабилизационные меры, действия по преодолению кризиса и восстановлению роста не могут пока компенсировать главного проявления кризиса — падения благосостояния россиян. И хотя нам удалось не допустить скачка безработицы — не только по сравнению с 1990-ми годами, но и с 2009 г., когда безработица превысила 9,0% против нынешних менее 6,0%, — за последние два года люди стали беднее. Снизилась реальные располагаемые доходы, сократилась реальная зарплата. Особенно пострадали бедные слои, понес серьезные потери средний класс.

Можно, конечно, говорить об объективных трудностях. Однако это не означает, что органы власти не должны искать и внедрять механизмы, помогающие и в условиях кризиса поддерживать благосостояние людей.

Мы пошли на значительное расширение социальной поддержки. Эта статья расходов бюджета росла быстрее, чем расходы по большинству других направлений. В целом расходы бюджетной системы на социальную политику выросли в 2015 г. на 0,4% в реальном выражении (с учетом инфляции). Расходы на пенсионное обеспечение увеличились еще больше — на 1,3% в реальном выражении. В то же время совокупный объем расходов консолидированного бюджета в реальном выражении сократился на 5,1%. Социальная поддержка будет постоянно находиться в центре внимания правительства, хотя мы хорошо понимаем, что лучший механизм роста благосостояния — устойчивый экономический рост, создание высокопроизводительных рабочих мест, расширение предпринимательской активности.

Итак, противодействуя кризисам, с которыми в последние годы столкнулась наша страна, мы смогли не только устоять. Страна развивается, движется вперед. Пока возможности государства по расширенному финансированию экономики, социальной сферы, по поддержке банковской системы в определенной мере зависят от условий внешней торговли (экспорта сырья) и доступа к иностранным кредитам. Но мы уже сумели существенно ослабить зависимость от этих факторов.

Самый важный урок острой фазы кризиса — мы поняли, что можем обходиться без мощного притока нефтегазовой ренты. Меняются структура бюджета, структура доходов. Это болезненный, но необходимый процесс. По итогам прошедших двух лет можно утверждать: наша экономика адаптируется к современным условиям, причем повышая эффективность. Еще в 2013 г. она была принципиально другой — и по структуре, и по издержкам. Идет диверсификация экономики, о необходимости которой говорилось на протяжении последней четверти века. Меняется роль России в глобальной хозяйственной системе. Фактически начал формироваться прообраз новой российской экономики, которая в полной мере должна проявить себя после завершения глобального кризиса.

Сейчас перед нами стоят две основные задачи — обеспечить устойчивый экономический рост и добиться роста благосостояния людей.

Но, по сути, это одна и та же задача, поскольку экономический рост создает основу для роста благосостояния, а благосостояние служит источником спроса, без чего невозможен экономический рост. И обязательным, ключевым условием выполнения этой задачи является сохранение политической стабильности в стране. У нас только что прошли выборы. И очень важно, чтобы новая Государственная дума обеспечивала законодательную платформу для ответа на экономические вызовы, которые стоят перед страной.

### **Экономический рост: задачи, риски, ограничения**

Экономический рост и диверсификация его источников — ключевая задача для современной России. Это важно в том числе и потому, что мы хотим и дальше оставаться страной, которая имеет и способна отстаивать свою позицию и свои национальные интересы, обеспечивать достойные условия для жизни людей, независимо от возраста и социального положения.

Экономический рост — не абстрактное понятие и не фетиш, не показатель, которого надо достичь любой ценой. Повышение темпов роста не может быть бюрократической задачей, за решение которой раздают чины и награды.

Я уже писал, что нам нужен не просто экономический рост, а рост, отвечающий определенным характеристикам (Медведев, 2015). Среди них:

— устойчивый рост в средне- и долгосрочной перспективе. Иными словами, мы не приемлем политику искусственного «ускорения», в результате которой краткосрочное повышение темпов роста оборачивается затем тяжелым экономическим и политическим кризисом;

— темп роста в среднесрочной перспективе должен ориентироваться на среднемировой, несколько превышая его. Это соответствует современному уровню развития России и обеспечивает сокращение разрыва с наиболее развитыми странами;

— рост должен сопровождаться структурной, технологической и социальной модернизацией.

Опыт последнего времени свидетельствует, что экономический рост может не восстановиться автоматически после рецессии. По крайней мере, это касается развитых стран. И это реальный новый вызов. В прошлом периодически случавшиеся кризисы приводили к сжатию экономики, но после восстановления сбалансированности практически автоматически восстанавливался и экономический рост. Кейнсианское регулирование позволило смягчить эти колебания, обеспечив длительные периоды устойчивого роста.

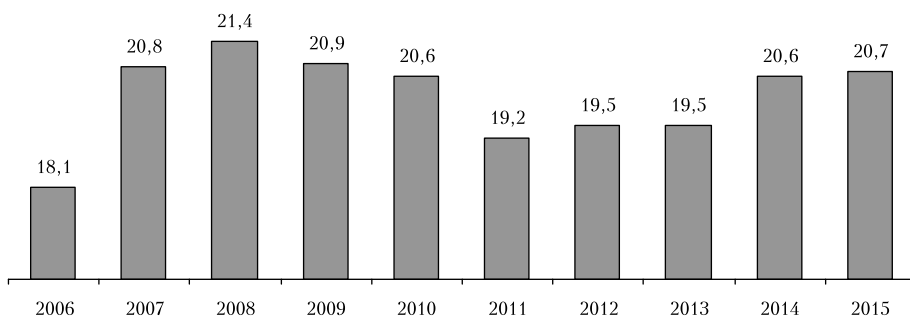
Теперь ситуация меняется. Наглядным примером стала Япония, демонстрирующая уже на протяжении четверти века темпы роста, близкие к стагнации, причем ситуацию не удастся улучшить никакими макроэкономическими экспериментами. Вот уже пять лет схожая картина наблюдается в еврозоне. А беспрецедентно мягкая денежная политика, которая призвана завести экономический мотор, может иметь

совершенно непредсказуемые последствия для социально-экономической устойчивости этих стран. Вероятно, за этими изменениями стоят качественные, фундаментальные и структурные сдвиги в технологиях и потреблении современного общества: большая часть потребления уходит в области, которые сложно измерить статистическими методами (например, в онлайн). Причем в этой ситуации продукты и услуги радикально дешевеют.

Таким образом, задача восстановления экономического роста в современных условиях должна решаться принципиально по-новому. Этого требует та «новая реальность», которая формируется в последние годы. Перед развитыми странами стоит задача выработать политику роста, отвечающую новым вызовам. Эти же задачи стоят и перед Россией, которая по многим экономическим и социальным параметрам относится к развитым странам. Хотя конкретные механизмы и решения по запуску роста не будут у нас тождественны тем, которые реализуются в Японии или еврозоне.

Что требуется для достижения устойчивого экономического роста? Необходимо максимально задействовать труд и капитал, обеспечить повышение совокупной производительности этих факторов. Нужны инвестиции — частные и государственные, внутренние и внешние. Инвестиции в настоящее время должны стать драйвером экономического роста — более важным, чем рост потребления и экспортный спрос. Выход России на траекторию устойчивого роста требует существенно повысить долю инвестиций — с нынешних 20% ВВП до по крайней мере 24%. Это непростая задача, принимая во внимание, что в новейшей российской истории этот показатель даже в самых благоприятных условиях находился на более низком уровне (рис. 4).

Доля инвестиций в основной капитал в ВВП РФ\* (в %)



Источник: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#).

Рис. 4

На первом месте по важности стоят, конечно, внутренние частные инвестиции. Необходимо выработать меры, которые бы не только стимулировали сбережения, но и способствовали их трансформации в инвестиции. Это не чисто российская проблема, хотя здесь немало и наших специфических барьеров. Ключевой проблемой всех развитых

**Сбережение и накопление в ряде стран, 2015 г. (в % к ВВП)**

Страна	Валовое сбережение	Валовое накопление основного капитала
Россия	25,9	21,9
Россия (Росстат)	23,8	21,9
Европейский союз	21,7	19,6
Япония	24,8	21,8
Китай (2014 г.)	48,7	44,3

Источник: World Bank. World Development Indicators.

стран последних лет стало устойчивое превышение сбережений над инвестициями<sup>2</sup> (табл. 2).

Очевидно, что проблема не в процентных ставках — в Европе они даже отрицательные, а инвестиции все равно стремятся к нулю. Проблема — в высокой степени неопределенности, хотя она может проявляться по-разному в разных странах и регионах. Для одних это технологическая размытость и непонимание бизнесом перспектив спроса. Для других — геополитическая неопределенность, отсутствие ясных приоритетов в деятельности национальных правительств. Свою роль играет и то, что принято у нас называть недостатками предпринимательского климата, — слабая защита прав собственности, нестабильность «правил игры» и др.

При всей важности стимулирования экономического роста надо видеть и понимать не только то, что необходимо сделать (назовем это позитивной повесткой), но и то, чего правительство должно избегать (негативная повестка). Причем второе не менее важно, чем первое, поскольку именно благими намерениями вымощена дорога в хорошо известном направлении. Разумеется, и позитивная, и негативная повестки не являются константой (для всех стран и на все времена), они могут и должны пересматриваться в зависимости от конкретных обстоятельств.

Прежде всего следует охарактеризовать негативную повестку. Вижу два ограничения, которые надо ставить при реализации курса на структурные реформы и экономический рост: популизм, с одной стороны, и проведение реформ за счет людей — с другой. Первое опасно и в конечном счете приведет ко второму, поскольку за популизм всегда платит народ. Между тем характер необходимых структурных реформ не требует сейчас высокой социальной платы (в отличие от 1990-х годов).

Мы не можем допустить популизма — ни словесного, ни тем более бюджетного. В самый сложный период 2014–2015 гг. мы не давали пустых обещаний и не совершали опасных действий. Мы не будем идти по пути включения «печатного станка» и разбалансировки экономики — мер, за катастрофические последствия которых всегда расплачиваются люди. Если бюджету не хватает денег, мы не будем

<sup>2</sup> «Мировая экономика страдает от избытка накоплений относительно инвестиционных возможностей... Избыток накоплений (или, иначе говоря, нехватка инвестиций) стал следствием тенденций, получивших развитие как до, так и после кризиса», — так описывает ситуацию в развитых странах М. Вулф (Wolf, 2016).

допечатывать их для покрытия недостающих доходов. Все понимают, что эмиссия необеспеченных денег — это просто производство бумаги, которое подстегнет инфляцию, обесценит доходы людей, зарплаты и пенсии. Мы это проходили и в 1980-е, и в 1990-е годы, хотя и при разных общественно-политических системах.

Неприемлемы и предложения ввести в текущих условиях очень жесткое регулирование экономики, вернуться к образцам советского планирования. Не стоит забывать, что именно жесткость советской модели привела к ее краху в условиях современного (постиндустриального) общества. Есть и ряд других идей, внешне столь же простых, сколь и опасных: от перехода к мобилизационной экономике, национализации крупных компаний до тотальной распродажи всей государственной собственности. Но *простые решения очень сложны для исправления ситуации в будущем, когда «ошибки простоты» станут очевидны*. Все эти предложения удобны для агитации, однако к реальной работе, к реальному улучшению социальной и экономической ситуации отношения не имеют.

А реальная работа — позитивная повестка дня — предполагает глубокие структурные реформы, обеспечивающие экономический рост. Я уже писал в своей статье в 2013 г.: время простых решений прошло (Медведев, 2013). Но непростые решения совсем не тождественны социально болезненным. Трудность реализации реформ, которые сейчас стоят на повестке дня, заключается в том, что они будут требовать повышения эффективности от всех — и от бюджетного сектора, и от частных предприятий. Это уже совсем другие проблемы и трудности по сравнению с массовым закрытием предприятий, потерей доходов или деградацией социальной сферы, которые мы наблюдали в начале 1990-х годов.

И здесь важны не только направленность, но и темп проведения структурных реформ. Правительство обязано тщательно анализировать все последствия предпринимаемых им шагов и занимать по таким вопросам более выверенную, даже более консервативную позицию. Это, кстати, проявилось при реализации антикризисных мер 2015–2016 гг., которые позволили не только смягчить негативные последствия кризиса, но и создать базу для новых структурных преобразований.

### **Контуры экономической политики на предстоящий период: приоритеты**

Экономическая политика правительства подробно отражена в «Основных направлениях деятельности правительства», а также в антикризисных программах последних двух лет. В рамках этой статьи хотелось бы сосредоточиться на пяти ключевых направлениях, без которых перспективное развитие практически невозможно. Более того, невозможна и реализация приоритета правительства — развитие человека и повышение его благосостояния. К этим ключевым направлениям относятся: оптимизация бюджетной политики; структурная политика (включая импортозамещение и поддержку несырьевого экс-

порта); улучшение инвестиционного климата и деловой среды; повышение качества самого государства; развитие социальной сферы.

### Бюджетная политика

Эффективная бюджетная политика является неперенным условием адаптации экономики к новым реалиям. В ней переплетаются макроэкономические и структурные предпосылки обеспечения экономического роста и повышения благосостояния.

Сочетание гибкости и устойчивости бюджетного процесса (и всей бюджетной системы) — сложнейшая задача, особенно в условиях кризиса. В самой острой его фазе правительство вернулось к годовому бюджету, но уже через год было восстановлено трехлетнее планирование. Правительство в настоящее время достаточно хорошо контролирует макроэкономическую ситуацию, чтобы позволить себе принимать среднесрочные решения.

Важной задачей в бюджетной сфере является определение баланса между необходимостью жить по средствам и созданием бюджетных стимулов для возобновления роста. Этот вопрос стоит перед каждым ответственным правительством в кризисной ситуации. Правительство будет жестко контролировать бюджетный дефицит. Ведь в наших условиях, с нашей «кредитной историей» бюджетных кризисов сбалансированность бюджета выступает фактором устойчивого социально-экономического развития страны.

«Жить по средствам» прежде всего означает *расходовать эффективно*. Мы продолжим оптимизацию расходов бюджета, сокращая менее эффективные расходы и в силу доходных возможностей наращивая более эффективные, то есть те, которые обеспечивают повышение производительности российской экономики.

К таковым в первую очередь относятся инвестиции в человека (это именно инвестиции, а не расходы). Второй составляющей являются инвестиции в транспортную инфраструктуру, обеспечивающую связанность территории страны, повышающую производительность российской экономики. И это глобальные инвестиционные тренды.

В последние годы наблюдалось ухудшение ситуации с региональными бюджетами — быстро рос их долг, прежде всего дорогой, коммерческий. Нам удалось стабилизировать ситуацию (табл. 3). Увеличение льготного кредитования субъектов Российской Федерации позволило остановить рост долговой нагрузки на бюджеты регионов и рефинан-

Т а б л и ц а 3

#### Динамика долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ, 2008—2015 гг.

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Долговая нагрузка, %	15,3	26,9	27,8	25,1	26,1	33,0	35,4	36,5
Прирост долговой нагрузки, п. п.	–	11,6	0,9	–2,7	1,0	6,9	2,4	1,2
Дефицит, млрд руб.	–44,0	–276,9	–88,1	–20,4	–251,1	–599,8	–393,2	–108,2

Источники: Федеральное казначейство; Минфин России.

сировать значительно более дорогую в обслуживании задолженность перед коммерческими организациями за счет бюджетных кредитов.

Теперь перед нами стоит задача повысить устойчивость региональных и местных бюджетов. С одной стороны, необходимо обеспечить их стабильность, а с другой — более четко урегулировать ответственность разных уровней управления. Предстоит оптимизировать бюджетную сеть и одновременно подключать к сфере оказания бюджетных услуг частные организации, способные гарантировать своевременность и качество их предоставления.

### *Структурная политика*

Структурные реформы обеспечат повышение конкурентоспособности экономики. Такие реформы требуют достаточно длительного времени. Можно даже сказать, что они *должны продолжаться постоянно*, поскольку никогда не уйдет с повестки дня задача повышения эффективности и модернизации.

Структурные реформы требуют реализации сложного комплекса мер как общего, так и точечного воздействия. Мы рассчитываем на эффективную реализацию новых мер, содержащихся в законе о промышленной политике. Среди них — режим специального инвестиционного контракта, который гарантирует предсказуемость условий реализации инвестиций в течение 10 лет. Большие надежды возлагаем на Фонд развития промышленности (ФРП), который недавно заработал и уже неплохо себя зарекомендовал. Будут использоваться и другие меры финансовой поддержки растущих фирм, включая предоставление субсидий и государственных гарантий, софинансирование исследований и разработок, меры стимулирования спроса (в том числе через госзакупки).

Важным фактором диверсификации экономики может и должен стать малый бизнес. Создана Корпорация по поддержке малого и среднего предпринимательства (МСП). В рамках национальной гарантийной системы МСП объем выданных гарантий и поручительств уже достиг 45 млрд руб., что означает объем общего кредитования МСП в размере порядка 90 млрд руб. Причем ставки по этим программам составляют 10–11%, и планируется их дальнейшее снижение. Корпорация будет поддерживать не только компании, которые работают на внутренний рынок, но и фирмы, имеющие экспортный потенциал. Экспорт — это удел не только крупнейших фирм, но и малого и среднего предпринимательства. Разработан и начал действовать механизм скоординированной поддержки несырьевого экспорта продукции малых предприятий институтами развития: ФРП, Корпорация МСП, РФПИ, Российский экспортный центр (РЭЦ). Мы рассчитываем, что благодаря таким инструментам доля малых и средних предприятий в экспорте повысится по крайней мере в два раза.

Стержнем структурных реформ становится импортозамещение. Причем мы говорим об «умном импортозамещении», которое предполагает производство конкурентоспособных товаров и услуг на глобальных рынках. Эти вопросы будут оставаться в центре нашего внима-



ния в ближайшие годы вне зависимости от развития геополитической ситуации, санкций и тому подобных обстоятельств.

Обеспечение диверсификации экспорта и поддержка несырьевого экспорта не только содействуют ослаблению зависимости страны от колебаний конъюнктуры мировых рынков сырья, но и обеспечат дополнительный спрос на российскую продукцию. Несмотря на масштабы нашей страны и Евразийского экономического союза, этого рынка недостаточно для обеспечения устойчивого экономического роста.

Способность экспортировать несырьевую продукцию должна стать одним из основных критериев при решении вопроса об оказании государственной поддержки тому или иному проекту, предприятию. На это должны быть нацелены созданные в последнее время институты поддержки экспорта, включая ЭКСАР и РЭЦ. Вместе с тем следует отказаться от использования инструментов государственной поддержки при отсутствии внятных показателей эффективности и сроков вывода продукции на мировой конкурентоспособный уровень.

Внешнеэкономические связи — путь к наращиванию эффективности через конкурентоспособность. Необходимо выработать и реализовать меры, балансирующие поддержку конкурентоспособности производителя и обеспечение конкуренции на внутреннем рынке. Только с их помощью можно выявить долгосрочные конкурентные преимущества и разработать эффективные адресные (к тому же согласующиеся с правилами ВТО) инструменты поддержки. Это и означает, по сути, «умное импортозамещение».

Предстоит переосмыслить ряд привычных подходов к внешней торговле, в том числе понятие защиты отечественного бизнеса. В современном мире стоит задача включения отечественных производителей в глобальные цепочки добавленной стоимости. Из этого вытекают два вывода.

Во-первых, доступность импорта не менее важна, чем развитие экспорта. Наиболее эффективные и конкурентоспособные товары состоят из компонентов (включая оборудование), производимых в разных странах. Следовательно, ограничения импорта нередко становятся ограничениями для экспорта.

Во-вторых, ориентация промышленной политики на создание собственных, то есть формируемых в России (или, точнее, внутри ЕАЭС), цепочек добавленной стоимости — именно они должны стать объектом для государственного стимулирования и поддержки.

Хороший экспортный потенциал имеют российские компании в металлургии, химической промышленности, транспортном машиностроении, сельском хозяйстве. Расчеты показывают, что большими экспортными возможностями (с учетом формирования своих цепочек добавленной стоимости и встраивания на значимые позиции в уже существующие) обладают автомобилестроение, производство офисного и телекоммуникационного оборудования, фармацевтика, производство электрических машин и электрооборудования, производство мебели, авиастроение. Ряд отраслей демонстрирует потенциал для экспорта при повышении уровня международной промышленной кооперации. Это производство электронного и оптического оборудования, пластмасс и резины, целлюлозно-бумажной продукции, транспортных средств

и оборудования. В общем, нет практически ни одной сферы, которая не могла бы производить у нас продукцию на экспорт.

Несмотря на сложности геополитического характера, Россия будет продвигаться по пути внешнеэкономической открытости, создания зон свободной торговли с отдельными странами и группами стран, подписывать преференциальные торговые соглашения. Мы видим огромные возможности, которые открывает либерализация международной торговли, осуществляемой на равноправной основе. Естественно, что в центре нашей интеграционной повестки будет находиться Евразийский экономический союз.

Реализация комплекса стоящих перед Россией структурных реформ позволит повысить устойчивость и темпы роста экономики, ее иммунитет к неблагоприятным внешним событиям (шокам), международную конкурентоспособность страны и отдельных предприятий.

В среднесрочной перспективе потребуются решение более сложных задач институционального и структурного характера. Это, во-первых, концентрация мер государственной поддержки промышленности на стратегических секторах и производствах с долгосрочными конкурентными преимуществами. Во-вторых, осуществление за 3–5 лет рывка в производстве экспортоориентированной импортозамещающей продукции при активной поддержке процессов формирования собственных цепочек добавленной стоимости. В-третьих, существенное снижение энергоемкости российского ВВП. В-четвертых, разработка и внедрение долгосрочных моделей регулирования естественно-монопольных секторов экономики, что повысит предсказуемость экономической политики и вызовет приток частных инвестиций. И в-пятых, развитие эффективных транспортно-логистических связей как на внутренних, так и на международных маршрутах, что приведет к снижению издержек на перемещение товаров и факторов производства, к увеличению производительности труда и капитала, к концентрации экономической деятельности.

Реализация структурных реформ требует также *оздоровления предпринимательского климата* и *повышения качества государственного управления*. Оба направления исключительно важны для такой чувствительной сферы, как превращение сбережений в инвестиции, для принятия частным предпринимателем решения о начале инвестирования.

### *Стимулирование предпринимательства*

Главным направлением здесь выступает обеспечение полноценной свободы ведения бизнеса, минимизация рисков и угроз. Прежде всего необходимо переломить негативные ожидания бизнеса, обеспечить снижение экономических, политических и правоприменительных рисков предпринимательской деятельности. Всем людям надо дать возможность свободно работать, и они заработают — и для себя, и для всей страны. От готовности бизнеса инвестировать, создавать и модернизировать предприятия зависит состояние и экономики, и социальной сферы через 5–10 лет. От этого зависит и благосостояние людей — как в частном секторе, так и в государственном.

Способность властей выполнить взятые на себя обязательства станет фактором усиления предсказуемости и ослабления негативных ожиданий бизнеса. В частности, последовательное снижение инфляции и достижение ее целевого показателя 4% имеет не только макроэкономическое, но и важное политическое значение. Денежная система обретет стабильность, которой у нее не было на протяжении трех десятилетий. За этим последует повышение доступности внутренних кредитных ресурсов, необходимых для роста частных инвестиций.

Не менее важно упорядочить контрольно-надзорную деятельность, обеспечить ее прозрачность и предсказуемость, внедрить риск-ориентированный подход к осуществлению соответствующих мероприятий. При помощи «дорожных карт» Национальной предпринимательской инициативы мы стали расчищать эту систему от барьеров, часть которых сохраняется еще с советских времен. Упрощены процедуры в строительстве, регистрации прав собственности, подключении к энергосетям, налоговом и таможенном администрировании.

Позитивные продвижения по этим направлениям позволили существенно повысить позиции России в рейтинге Doing Business — с 120-го места в 2012 г. до 51-го в 2016 г. Однако само по себе это удовлетворить не может: продвижение в рейтинге — событие важное, но недостаточное. Более внимательный анализ позволяет выявить узкие места — те его элементы, по которым существенного улучшения не произошло или даже, напротив, наблюдается ухудшение позиции. К параметрам, занимающим места ниже 100-го, относятся: международная торговля — 170-е место (в 2015 г. — 169-е), получение разрешения на строительство — 119-е место (117-е годом ранее). Очевидно, что для улучшения предпринимательского и инвестиционного климата имеет смысл сосредоточить усилия на этих, худших, позициях.

Одна из самых чувствительных для предпринимателей тем — защита частной собственности, ослабление давления на бизнес, которое иногда доходит до его ликвидации. Предприниматели должны быть уверены, что завтра к ним никто не придет и не отберет их бизнес, не заведет необоснованно уголовное дело. И даже если преступление совершено, наказание за него должно быть не только неизбежным, но и адекватным тяжести поступка, а не инструментом вымогательства и нечестной конкуренции.

В этой связи следует напомнить как об уже принятых, так и об обсуждаемых мерах, направленных на ослабление избыточного контрольно-надзорного и незаконного силового давления на предпринимателей. Так, с начала 2016 г. малый бизнес на три года освобожден от проведения плановых проверок со стороны органов государственного и муниципального контроля. Обсуждаются меры, направленные на то, чтобы представители правоохранительных структур несли повышенную ответственность, включая уголовную, за незаконные действия, препятствующие предпринимательству и разрушающие бизнес. Президентом создана рабочая группа по разрешению конфликтных ситуаций между силовыми ведомствами и бизнесом, прежде всего за счет выработки рекомендаций по совершенствованию законодательства.

Развитие конкуренции является неотъемлемой частью здорового предпринимательского климата. Нам здесь еще многое предстоит сделать, обеспечивая поддержку конкуренции и проведение соответствующей политики в отношении монополий. Сейчас прежде всего надо бороться с административным монополизмом и монополизмом крупных корпораций, а не с теми небольшими фирмами, которые благодаря своей эффективности способны занять доминирующие позиции на локальном рынке. А при осуществлении госзакупок (товаров и инвестиций) инвесторы и собственники должны иметь равный доступ к источникам финансирования, инфраструктуре, рынкам сбыта.

Предстоит повышать эффективность системы закупок — государственных, муниципальных, а также госкомпаний. Практически завершено формирование основных институтов федеральной контрактной системы, за счет чего в 2015 г. удалось сэкономить более 300 млрд руб. Расширяется вовлеченность небольших компаний в систему госзакупок, общий объем участия которых достигает 700 млрд руб., а в следующем году должен превысить 1 трлн руб. Федеральный закон о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве, принятый в 2015 г., закрепляет государственные гарантии основных параметров функционирования объектов общественной инфраструктуры, в которые вошли частные инвесторы.

И еще один важный момент. Практика показывает: именно от регионов в первую очередь зависит готовность предпринимателя инвестировать. Здесь закладываются основы доверия между властью и бизнесом. Уровень и динамика частных инвестиций должны стать в настоящее время важнейшим показателем оценки эффективности работы администраций субъектов РФ.

Со своей стороны, правительство создает дополнительные возможности и институты для повышения инвестиционной привлекательности регионов, включая территории опережающего развития, особые экономические зоны, индустриальные парки и технопарки. Правительство будет внимательно следить за эффективностью этих институтов и оперативно принимать решения как по закрытию тех, которые демонстрируют неэффективность, так и по формированию новых механизмов там, где налицо эффективная работа региональных администраций.

Важную роль играет инвестиционный рейтинг регионов. Этот проект, поддержанный ведущими объединениями предпринимателей, стал эффективным инструментом улучшения предпринимательского климата в стране. В настоящее время Российская академия народного хозяйства и государственной службы совместно с Агентством стратегических инициатив реализует программу по подготовке региональных инвестиционных команд, в основе которой — обобщение, изучение и адаптация международного и российского опыта привлечения инвестиций, а также повышение стандартов и качества системы государственного управления.

### *Качество государственного управления*

При всей важности решений в области экономической политики она не даст ожидаемых результатов, если государственные институты

не будут работать эффективно. Мы движемся по пути оптимизации и упрощения организации государственного аппарата. Сокращение на 10% численности государственных служащих на федеральном и региональном уровнях, которое было проведено в 2016 г., — болезненное, но относительно простое мероприятие в этом направлении. Нам предстоит сделать ряд более сложных шагов.

Важная мера — создание единого механизма администрирования налоговых, таможенных и других фискальных платежей. Произошла консолидация ряда органов исполнительной власти. Эта работа будет продолжена. Рассчитываем на ее распространение на региональный уровень.

Следующим крупным шагом становится фактический переход к бимодальному управлению, то есть к выделению специальных проектных команд, которые должны обеспечить решение приоритетных задач, без чего будет трудно добиться качественного изменения жизни общества. У нас уже есть позитивный опыт реализации приоритетных национальных проектов. Опираясь на него, мы можем придать новое качество функционированию институтов государственного управления. Работу в этом направлении координирует Президентский совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Наконец, все эти задачи не будут решены без коренного улучшения организации государственной и муниципальной службы. Это предполагает формирование новой системы подготовки и переподготовки госслужащих, а также формирование кадровых резервов.

### *Эффективность социального развития*

Экономическая политика важна не сама по себе — она должна обеспечить условия для роста благосостояния, чтобы людям было удобно и комфортно жить в своей стране. На это направлены «майские указы» Президента В. В. Путина, которые для правительства являются главным ориентиром в работе. И вполне естественно, что вопросы развития человеческого потенциала будут среди приоритетных проектов сформированного в июне 2016 г. Президентского совета.

Несмотря на все трудности последнего времени, у нас есть важные достижения, которые составляют основу для дальнейшего движения вперед. Во-первых, вот уже на протяжении трех лет растет численность населения России — впервые с конца 1980-х годов. Во-вторых, увеличивается доля семей с числом детей больше одного — даже вопреки неблагоприятным сдвигам в возрастной структуре общества, уходящим корнями в провал рождаемости в 1990-е годы. В-третьих, продолжительность жизни возросла до 71 года, и хотя это еще невысокий показатель для развитой страны, он достигнут впервые в многовековой истории России (табл. 4).

Основная задача, которая стоит перед социальной политикой, — оказать помощь тем, кто в ней нуждается (это прежде всего пенсионеры, дети и инвалиды) и дать возможность зарабатывать тем, кто хочет и может работать. Для решения этих задач следует:

- обеспечивать адресность социальной помощи;
- расширять инструменты социальной политики;

**Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении  
в Российской Федерации в 2011–2015 гг. (лет)**

	2011	2012	2013	2014*	2015
Всего	69,83	70,24	70,76	70,93	71,39
<i>прирост в % к предыдущему году</i>	—	0,58	0,74	0,24	0,65
Мужчины	64,04	64,56	65,13	65,29	65,92
Женщины	75,61	75,86	76,30	76,47	76,71
Разрыв между значениями показателя для женщин и мужчин	11,57	11,30	11,17	11,18	10,79

\* С 2014 г. включительно — данные с учетом Крымского федерального округа.

Источник: Росстат.

— модернизировать рынок труда;  
— создавать новые возможности для развития отраслей человеческого капитала (образования, здравоохранения).

Семьям с детьми будет оказываться энергичная поддержка. Важным инструментом социальной политики стал материнский капитал. Правительство расширило сферы его применения и продлевает сроки реализации этой программы. Будет продолжена выплата ежемесячных пособий многодетным семьям, включая дотации на жилищно-коммунальные услуги. В течение трех лет должна быть ликвидирована очередь на земельные участки для многодетных семей или предоставлено жилье.

Необходимо выработать комплексную программу помощи пожилым людям. Она даст возможность как получать адекватную медицинскую помощь, так и сохранять активный образ жизни. Предстоит обновить систему поддержки людей старшего возраста, которая должна соответствовать запросам развитого общества. Динамизм современной жизни должен обеспечивать и динамизм жизни пожилых людей.

Важно повысить *эффективность рынка труда*. Нас не должна успокаивать относительно низкая безработица в стране. Продолжающееся снижение численности населения в трудоспособном возрасте требует более активных мер по задействованию имеющихся трудовых ресурсов, по концентрации их в точках экономического роста. Для этого нужно снизить издержки по переезду к новым местам работы, обеспечить доступность социальной инфраструктуры на всей территории страны.

По мере восстановления экономического роста возможности трудоустройства будут расширяться. Однако это не повод для успокоительных выводов, если мы говорим о новом качестве роста. Перед нами стоит задача по созданию миллионов высокопроизводительных рабочих мест. Ее решение неизбежно предполагает массовую модернизацию производства, закрытие, временную остановку или реконструкцию старых предприятий, а с этим всегда связаны сокращения занятых, или их переобучение, или смена места работы. Поэтому повысятся требования к рынку труда. Да, по демографическим причинам на этот рынок теперь выходит меньше новых работников, что может облегчить проблемы с занятостью, возникающие при модернизации экономики. Однако для реальной жизни это слишком простое уравнение. Далеко

не всегда будут совпадать искомые профессии, специальности и регионы. И это может оказаться серьезным вызовом.

Названные проблемы требуют повышения гибкости и мобильности рынка труда. Рынка, география и сегменты которого должны быть связаны базой вакансий, включая информацию о социальных возможностях предприятия или региона. Рынка, где развиваются новые формы занятости, включая удаленную и частичную, используются срочные формы трудовых договоров. Он также предполагает стимулирование строительства арендного жилья, развитие систем адаптации и переобучения высвобождаемых. И, наконец, содействие малому предпринимательству, социальная роль которого по важности не уступает экономической.

К числу самых актуальных социально-экономических проблем относятся состояние и перспективы пенсионной системы. Эти проблемы далеко не ограничиваются вопросом о возрасте выхода на пенсию, который может быть решен лишь на основе взвешенного и всестороннего общественно-экспертного обсуждения. В ходе такого же обсуждения выдвигаются разные предложения по развитию пенсионной системы, включая отмену обязательных пенсионных накоплений, переход на стимулируемые государством добровольные накопления и т. д.

Выбор той или иной пенсионной модели — задача не только чрезвычайно ответственная, но и крайне сложная. Трудно даже назвать наиболее приемлемую модель, которую признали бы таковой во всем мире или, по крайней мере, в развитых странах с более высокой продолжительностью жизни. Есть страны, где заботу о пенсии делят работодатель и работник. Есть системы, где преобладают добровольные накопления, есть модели с важной ролью государственных взносов. Есть, наконец, страны, которые вводили обязательную накопительную пенсию, а потом отказывались от нее, и т. д. Однако при любом выборе распределение ресурсов пенсионной системы должно строиться с учетом приоритетности поддержки людей старшего пенсионного возраста.

При происходящем в стране сокращении численности населения в трудоспособном возрасте важной задачей становится содействие людям, готовым продолжать трудиться. Продление активной трудовой деятельности старших поколений — задача и экономическая, и социальная.

Здравоохранение и образование были в числе приоритетных национальных проектов в 2000-е годы. Приоритетными они остаются для нас и в настоящее время. Они вошли в перечень стратегических проектов предстоящих лет.

*Качественное образование* — источник конкурентоспособности страны, определяющий ее позиции в мире на десятилетия вперед. От уровня и качества образования в большой, если не в решающей, степени зависят успешная модернизация экономики, способность повышать ее эффективность и сама возможность перейти к новой модели развития. Чтобы образование вышло на уровень современных и тем более будущих требований, необходимо решить назревшие структурные проблемы в этой области, а также повысить его способность отвечать на важнейшие вызовы.

Сейчас нужно сосредоточиться на доступности качественного школьного образования. Именно в школе закладываются интеллектуальные

и технологические успехи страны. При всей важности университетов в них происходит профессиональная настройка, эффективность которой в значительной мере определяется эффективностью школьного образования. Через 10 лет количество школьников вырастет на 3,5 млн человек, и они должны будут учиться в современных учебных заведениях.

Приоритетным является и профессиональное образование. Ключевые задачи здесь — обеспечение его доступности, качества и возможности проходить переобучение на протяжении всей профессиональной карьеры (непрерывность образования).

В современных условиях непрерывность образования становится требованием, которое определяет успех и каждого человека, и общества в целом. Все более актуальна проблема образования для уже взрослых людей и более старших поколений — переобучение, приобретение второй специальности, овладение компьютерной грамотностью. Структурная модернизация требует расширения доступности дополнительного образования. Учебные заведения, которые развивают программы дополнительного образования для разных категорий населения, должны получать стимулы к активизации такой деятельности.

Оценивая затраты и усилия на развитие образования, необходимо понимать, что речь идет о высококонкурентной сфере. В мировой экономике развернулась острая конкуренция за кадры. В современном мире люди получили возможность выбирать, где им учиться, а потом и работать. Эту конкуренцию мы не имеем права проигрывать.

*Система здравоохранения* — уровень ее развития определяет качество жизни человека. Задачи, которые предстоит решить в этой сфере, по сложности превосходят те, которые уже удалось решить. Например, капиталовложения, сделанные в последние годы в современное медицинское оборудование, по своим масштабам превышают все, что делалось ранее. Но еще важнее вопрос его квалифицированного использования, эффект, который мы должны от этого получить.

Любая реформа в такой чувствительной сфере, как здравоохранение, требует выполнения обязательного условия — должны быть четко и понятно сформулированы государственные гарантии бесплатного оказания медицинской помощи. Определен ряд направлений — управленческих и технологических, по которым уже развивается и будет развиваться российское здравоохранение. В их числе приоритетное развитие первичной медико-санитарной помощи, телемедицина, внедрение единой электронной карты пациента. Важнейший приоритет — обеспечение доступности и качества лекарственных препаратов, в том числе для малообеспеченных пациентов, последовательная борьба с фальсификатами, повышение эффективности системы контроля за качеством производимых препаратов, медикаментов и медицинской техники. Это тем более актуально, что в стране начался процесс импортозамещения в этих сферах: люди должны быть уверены в качестве отечественной продукции.

Уровень развития российской медицины, состояние и перспективы системы здравоохранения — от этого зависят здоровье нации и само будущее страны, а также во многом и ее место среди других стран мира. Темпы роста, производственные инвестиции и технологические



инновации в конечном счете будут оцениваться по высшему критерию: по их влиянию на качество жизни граждан России.

\* \* \*

Благополучие граждан и процветание страны напрямую зависят от конкурентоспособности России во всех ключевых сферах: от экономики и промышленности до образования и культуры. Только наши собственные усилия смогут обеспечить уважение интересов России в мире, ее роли и места как современного развитого государства.

В предстоящие годы Россия будет сталкиваться с конкуренцией и соперничеством между странами за рынки, инвестиции и человеческий капитал, продолжающимися торговыми и финансовыми запретами, неустойчивостью стоимости товаров ее традиционного экспорта. Бессмысленно ждать возвращения благоприятной сырьевой конъюнктуры. Такая стратегия обрекала бы нашу страну на отставание, понижение уровня жизни, закрывала бы перспективы выхода на передовые позиции в экономике и социальной сфере. Не имеют перспектив и ожидания, что проблемы экономического развития могут быть решены преимущественно за счет государственных средств. Приоритет государства — безопасность, инвестиции в человека, помощь наиболее уязвимым слоям населения, инфраструктура. Таким же образом должна меняться и структура бюджета России.

В этих условиях важно не просто восстановить экономический рост, а добиться долговременных и устойчивых его темпов. Новая модель экономического роста — это прежде всего увеличивающиеся частные инвестиции благодаря созданию благоприятного делового климата, поощрению предпринимательской инициативы. Мы должны обеспечить привлекательность российской юрисдикции для бизнеса. Если бизнес верит государству, то он работает не только на себя, но и на всю экономику.

Сложность задач, которые необходимо решить, масштаб вызовов, на которые нужно ответить, особенно в условиях ограниченных ресурсов, требуют от правительства очень точных действий. У нас нет возможности экспериментировать или просто ошибиться. Все принимаемые решения должны быть максимально эффективными. Только в этом случае мы сможем в обозримом будущем увидеть не просто контуры новой структуры экономики, а вполне ощутимые результаты. Результаты, которые прежде всего почувствуют люди. Результаты, которые дадут возможность России играть одну из ведущих ролей в мировой экономике. Результаты, которыми мы все сможем гордиться.

### *Список литературы / References*

- Медведев Д. А. (2013). Время простых решений прошло // Ведомости. 27 сент. [Medvedev D. A. (2013). The time for simple decisions has passed. *Vedomosti*, September 27. (In Russian).]

- Медведев Д. (2015). Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. № 10. С. 5–29. [Medvedev D. (2015). New reality: Russia and global challenges. *Voprosy Ekonomiki*, No. 10, pp. 5–29. (In Russian).]
- Пикетти Т. (2015). Капитал в XXI веке. М.: Ад Маргинем Пресс. [Piketty T. (2015). *Capital in the twenty-first century*. Moscow: Ad Marginem Press. (In Russian).]
- Рейнхарт К. М., Рогофф К. С. (2012). На этот раз все будет иначе. Восемь столетий финансового безрассудства. М.: Альпина паблишер. [Reinhart C. M., Rogoff K. S. (2012). *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Moscow: Alpina Publisher. (In Russian).]
- Эйхенгрин Б. (2016). Зеркальная галерея: Великая депрессия, Великая рецессия, усвоенные и неусвоенные уроки истории. М.: Изд-во Института Гайдара. [Eichengreen B. (2016). *Hall of mirrors: The Great Depression, The Great Recession, and the uses – and misuses – of history*. Moscow: Gaidar Institute Publ. (In Russian).]
- The Economist (2016). The Big Mac index: After the dips. *The Economist*, January 9.
- Wolf M. (2016). Negative rates are not the fault of central banks. *Financial Times*, April 12.
- 

## **Social and economic development of Russia: Finding new dynamics**

*Dmitry Medvedev*

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

The paper deals with Russian economic development and economic policy in 2015–2016. The analysis is focused on external and domestic challenges as well as on anti-crisis policy of the Russian government. Special attention is paid to key elements of a new model of economic growth in Russia. The paper discusses priorities of economic policy of sustainable growth including: budget efficiency, structural reforms and import substitution, stimulation of entrepreneurship, efficiency of public administration, modernization of welfare state.

*Keywords:* economic policy, economic growth, import substitution, global crisis, anti-crisis policy, Russia.

*JEL:* E02, E60, E61, H10, H11, H12, H50, H60, O10.