

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Д. А. Медведев

Россия-2024: Стратегия социально- экономического развития

В статье обсуждаются задачи экономической политики России на 2018–2024 гг. В контексте трендов и условий, которые в значительной мере будут определять характер глобальных процессов на обозримую перспективу, предлагается траектория прорывного научно-технологического и социально-экономического развития России. Обеспечение устойчивого роста благосостояния и конкурентоспособности и каждого человека, каждой семьи и всего общества и государства — центральное положение Стратегии социально-экономического развития России.

Ключевые слова: экономическая политика, глобальные процессы, прорывное развитие, благосостояние, конкурентоспособность, Россия.

JEL: E02, E60, E61, O10, O40.

Выход России в положительную фазу делового цикла в 2017–2018 гг. и адаптация к возникшим в предыдущие годы внешним шокам делают исключительно актуальным переход к новому качеству социально-экономического развития. Формирование новой модели роста — императив, заданный как внутренними задачами, так и глобальными трендами. Практически все ведущие страны сталкиваются сейчас с новыми вызовами. К этим вызовам — экономическим, технологическим, социальным, экологическим — следует также отнести усиливающуюся геополитическую напряженность. Можно констатировать, что глобальный кризис, начавшийся в 2008 г., открыл в мире период нестабильности, быстрых, порой радикальных перемен и низкой предсказуемости.

При всех выпавших на долю России сложностях страна смогла достойно ответить на вызовы турбулентного десятилетия. Мы предотвратили развертывание макроэкономического (и особенно финансового) кризиса, смягчили острые финансовые проблемы, не допустив критического роста долговой зависимости, избежали кризиса банковской системы. Еще важнее, что страна не попала в ловушку политического кризиса. Это свидетельствует об устойчивости сформировавшихся государственных

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

институтов. Во многом сохранению экономической и политической стабильности способствовало своевременное принятие ключевых экономико-политических решений: формирование резервов в период благоприятной экономической конъюнктуры, их адекватное использование, переход к инфляционному таргетированию и плавающему курсу национальной валюты. Последовательная реализация мер, речь о которых шла в предыдущих статьях (Медведев, 2015; 2016), позволила противостоять внешнему давлению и обеспечить условия для поддержания долгосрочной стабильности — финансово-экономической, социальной, политической. Летом 2018 г. международные агентства S&P и Fitch подтвердили долгосрочный рейтинг России на инвестиционном уровне.

Однако успехи в противостоянии кризисам не снижают актуальность задачи институциональной и структурной модернизации. Без нее невысокая инвестиционная активность, затормозившийся рост производительности труда, все сильнее проявляющиеся неблагоприятные демографические тенденции будут оказывать негативное влияние на позиции России в мире, усиливать отставание от технологических лидеров, препятствовать повышению уровня и качества жизни.

На повестке дня стоит проведение структурных и институциональных реформ, позволяющих в полной мере реализовать предпринимательскую инициативу, снять избыточные ограничения на рынках труда и капитала, обеспечить рост производительности. А главное — сформировать прочную основу для повышения благосостояния людей.

Необходимая динамика и новое качество роста создадут возможности достичь национальных целей и выполнить стратегические задачи развития страны на период до 2024 г., сформулированные в Указе Президента № 204¹. При этом важно, с одной стороны, учесть приобретенный за минувшее турбулентное десятилетие опыт, а с другой — найти эффективные ответы на новые глобальные тренды, несущие и огромный позитивный потенциал, и серьезные риски. Суть работы Правительства в настоящее время состоит в том, чтобы использовать позитивный потенциал и своевременно нейтрализовывать риски.

Уроки турбулентного десятилетия

На протяжении минувшего десятилетия формировались важные тренды и условия, которые в значительной мере будут определять развитие глобальных процессов на обозримую перспективу. Их важно учитывать, чтобы понимать современное состояние и пути развития России, формировать программу действий Правительства.

Прежде всего, произошло *беспрецедентное ускорение технологического обновления*, что привело к взрывному росту инноваций (Brynjolfsson, McAfee, 2011). При всей кажущейся очевидности данного тезиса не все осознают, что мы стали современниками качественного скачка в динамике нашей жизни.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Во-первых, мир сталкивается с невиданными ранее глубиной и комплексностью инноваций. Новые технологии порождают качественные изменения всех сторон жизни общества. Наблюдаемые в последние годы кризисы складывавшихся на протяжении десятилетий политических систем вызваны в том числе появлением новых технологий.

Во-вторых, беспрецедентным стал темп изменений. Дело не сводится к обычной мантре об ускорении технического прогресса. У экономистов принято говорить о «современном экономическом росте» (Kuznets, 1966), когда изменения условий жизни и производства происходят на протяжении не столетий, а десятилетий, то есть для каждого нового поколения. Но теперь такое понимание становится некорректным: инновации, меняющие жизнь человека, происходят за считанные годы, в рамках жизни одного поколения. Если этот темп обновлений сохранится, то можно будет говорить о наступлении новой фазы экономической динамики, существенно отличной от наблюдавшихся в последние 200 лет².

Для практической политической и хозяйственной работы важно, что новые технологии качественным образом трансформируют все сферы жизнедеятельности человека — политику и экономику, образование и науку, бизнес и средства массовой информации, медицину и культуру. Они ставят острые вопросы этического характера. Обозначим наиболее важные из этих новых вызовов.

Динамизм новых технологий усиливает *непредсказуемость многих процессов современного мира*. Она возросла за последнее десятилетие, и вряд ли эта ситуация изменится в обозримом будущем. Поэтому возникает необходимость уточнить роль долгосрочного стратегического планирования и прогнозирования. При всем желании «заглянуть за горизонт» их надежность будет ограниченной. Это не означает, что работа над документами долгосрочного характера потеряла актуальность. Однако важно определить их роль как инструментов выработки и реализации политики, которые могут и должны меняться при изменении объективных обстоятельств. В наше время еще актуальнее, чем в середине прошлого века, звучат слова Д. Эйзенхауэра: «Любой план устаревает в тот момент, когда вы завершили его разработку. Но в процессе планирования вы и ваши подчиненные приобретаете один взгляд на ситуацию и критерии принятия решения, следовательно, в момент неожиданности они выберут правильное решение». В современных условиях более надежным инструментом управления могут быть программы на пять-шесть лет. Именно таким документом являются «Основные направления деятельности Правительства», принятые на заседании правительства 27 сентября 2018 г.

² Темп изменений особенно ярко прослеживается на примере советского поколения, родившегося в 1960–1970-е годы. В начале 1990-х казалось, что водораздел пройдет между административно-плановой системой и рыночной демократией. Теперь же мы видим, что изменения, которые принесли информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), в определенной мере сопоставимы по интенсивности с крушением советского строя. Причем это качественное обновление прошло по крайней мере два этапа. Сначала это был Интернет, а затем — появление мобильных устройств (смартфонов, планшетов, ноутбуков) и новых возможностей, которые они создают. Если раньше казалось, что жизнь моего поколения делится на два этапа — при коммунистической системе и при системе рыночной, то теперь не менее актуально (хотя и менее драматично) выглядит разделение на эпоху «до Интернета», «до смартфона», через некоторое время более актуальным станет водораздел «до искусственного интеллекта».

Технологическая дефляция — новый важный феномен, меняющий и саму реальность, и традиционные представления о ней. Речь идет о быстром удешевлении (и соответственно более быстром распространении) инноваций — настолько быстром, что это может оказывать влияние на традиционную статистику ВВП. Более того, отдельные продукты и услуги (например, в сфере связи и информации) не только становятся дешевле, но и предоставляются потребителям почти бесплатно. Поэтому некоторые экономисты утверждают, что показатели динамики ВВП и добавленной стоимости в настоящее время плохо учитывают вклад инноваций в благосостояние, что ведет к недооценке реальных темпов развития (Masood, 2016).

Следовательно, при анализе экономической динамики важно учитывать не только количественные, но и качественные сдвиги, то есть внимательнее относиться к качеству экономического роста. Проблема, в принципе, не новая — на всех этапах развития технологий и создания новых товаров оценка роста количества производимых товаров и динамика индексов цен не учитывали качественные изменения в структуре производства. Однако в последние десятилетия в силу быстрого перехода множества экономических трансакций в цифровую среду (цифровизация), лавинообразного появления новых товаров, замещающих товары «традиционной» экономики, эта проблема особенно обострилась. Современные «электронные» товары, распространение сетевых технологий позволяют радикально снизить стоимость владения привычным набором благ и сервисов для потребителя и уменьшить издержки на их предоставление для производителя. В результате при сохранении того же или даже более высокого уровня потребления и качества жизни индивида объем создаваемой в экономике добавленной стоимости сокращается, что статистически может приводить к замедлению темпов роста (и даже к снижению уровня) ВВП (Aghion et al., 2017).

Впрочем, как бы ни измерять ВВП и относиться к проблеме технологической дефляции, задача *обеспечить высокие темпы экономического роста как основы повышения благосостояния* граждан остается всегда и для всех стран главной. И здесь опыт минувшего десятилетия подводит к некоторым важным выводам.

Во-первых, для всех развитых стран, как и для России, четко обозначилась ситуация, когда прекращение спада не означает одновременного возобновления роста. Между преодолением острой фазы кризиса и возобновлением роста приемлемыми темпами может пройти несколько лет. Необычность этой ситуации породила дискуссию о долгосрочной стагнации как центральном элементе «новой реальности»³, сформированной глобальным кризисом. Теперь мы понимаем, что это, мягко говоря, преувеличение, и темпы роста могут быть восстановлены на приемлемом уровне. Но между прекращением спада и экономическим ростом существует довольно длительный период низких темпов, когда формируются предпосылки новой фазы роста.

Во-вторых, преодоление стагнации не может быть достигнуто исключительно макроэкономическими мерами (денежной или бюджетной

³ Дискуссию на эту тему см. в: Teulings, Baldwin, 2014.

политикой). Эти меры могут быть мощным антикризисным средством, но они не гарантируют автоматически посткризисное восстановление. Более того, нельзя исключить, что успехи антикризисной политики сами становятся фактором посткризисной стагнации, ослабляя эффект феномена, который Й. Шумпетер называл «созидательным разрушением», и ограничивая доступ новых игроков на рынок.

В-третьих, для возобновления роста необходимы структурные и институциональные реформы. Даже с учетом национальной специфики приоритетные сферы структурных реформ в настоящее время практически идентичны для ведущих стран: это развитие человеческого капитала, прежде всего образования и здравоохранения, инфраструктуры, совершенствование государственного управления.

Источником низких темпов становится устойчивое превышение национальных сбережений над накоплениями (инвестициями). Деньги накапливаются у предприятий и банков, но мало кто решается их занимать для инвестирования⁴. Это проблема неопределенности экономической и политической жизни, опасения бизнеса брать на себя повышенные риски, в том числе из-за быстрых технологических изменений. Россия здесь не исключение⁵.

Макроэкономическая повестка, возникшая в последние годы, сама несет риски неопределенности. Сверхмягкая политика денежного стимулирования, к которой прибегли многие ведущие страны, привела к беспрецедентному наращиванию балансов центральных банков. А фискальное стимулирование обернулось значительными бюджетными дефицитами и ростом государственного долга, который для ряда развитых стран приблизился к объему ВВП или превышает его (табл. 1). Возникает вопрос: как будут преодолеваются накопленные бюджетные и денежные дисбалансы и какие это может иметь последствия?

Россия в данном отношении пока находится в достаточно благоприятной ситуации: у нас устойчивый бюджет, низкий государственный долг, причем госдолг, номинированный в иностранной валюте (несущий валютные риски), чрезвычайно мал. И впервые за 30 лет удалось снизить инфляцию до уровня, обеспечивающего макроэкономическую стабильность (табл. 2).

Глобальный кризис обострил проблему *торможения производительности*. По имеющимся оценкам, в 1970-е годы производительность в пяти ведущих экономиках ОЭСР (США, Япония, Великобритания, Франция, Германия) росла примерно на 2,5% в год, а за последние 10 лет — примерно на 0,5%⁶.

⁴ Необходимо «подтолкнуть частный сектор начать использовать его огромные финансовые накопления не для краткосрочного финансового инжиниринга, а для помогающих экономическому росту инвестиций в заводы, оборудование и людей» (El-Erian, 2016).

⁵ При всех различиях в социально-экономическом положении России и ряда развитых стран нельзя не видеть и общность многих экономических проблем. «Стратегия роста предполагает проведение стимулирующей спрос макроэкономической политики, что дает краткосрочный эффект, и структурных реформ, стимулирующих занятость и производительность, рост конкуренции, торговли, инвестиций. Стратегия роста требует проведения ряда рыночных реформ, включая налоговую и рынка труда, инновационной политики, повышения инвестиций в инфраструктуру». Эта цитата, адекватно описывающая стоящие перед Россией задачи, взята из рекомендаций странам — членам ОЭСР (OECD, 2016).

⁶ См.: Гордон, 2013; OECD.Stat, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_LV

Т а б л и ц а 1

Основные характеристики бюджетной и налоговой политики стран в 2007 и 2017 гг. (е % ВВП)

Страна	Дефицит/профицит бюджета		Государственный долг		Активы ЦБ	
	2007	2017	2007	2017	2007	2017
Великобритания	-2,6	-1,9	41,9	87,0	3,3	28,0
Еврозона	-0,7	-0,9	65,0	86,7	15,5	39,4
Германия	0,2	1,3	63,7	64,1		
Испания	1,9	-3,1	35,6	98,3		
Италия	-1,5	-2,3	99,8	131,8		
Франция	-2,6	-2,6	64,5	97,0		
США	-2,9	-4,6	64,6	107,8	6,1	22,9
Швейцария	1,6	0,0	46,5	42,8	21,9	113,2
Швеция	3,4	1,2	38,2	40,9	6,4	18,9
Япония	-3,2	-4,2	175,4	236,4	22,5	98,9
Россия	5,6	-1,5	7,2	12,6	37,4	33,5

Источники: МВФ; Росстат.

Т а б л и ц а 2

Инфляция и характеристики бюджетной политики в России

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Индекс потребительских цен, %	10,9	9,0	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	12,9	5,4
Профицит (+)/дефицит (-) бюджета расширенного правительства, % ВВП	7,6	7,8	5,6	4,5	-5,9	-3,2	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,4	-3,7	-1,5
Государственный долг, % ВВП	14,2	9,0	7,2	6,5	8,3	9,0	8,9	9,6	10,3	13,0	13,1	12,9	12,6
в том числе в иностранной валюте	10,2	5,1	3,3	2,9	2,9	2,6	1,9	2,3	2,5	3,9	4,4	3,6	3,1

Источники: Росстат; Минфин России.

За минувшее десятилетие обозначились непростые *социальные проблемы* развитых стран. С одной стороны, налицо *рост неравенства и длительная стагнация доходов* значительной части населения (Alvaredo et al., 2018). Неравенство становится не только фактором социально-политической напряженности, но и тормозом для экономического роста⁷. Во многих развитых странах реальные доходы значительной части трудящихся за последние 50 лет практически не росли. Для России тема неравенства особенно болезненна вследствие резких перемен в годы посткоммунистической трансформации.

С другой стороны, растет беспокойство относительно *перспектив занятости* в условиях грядущего, как утверждают, массового внедрения роботов и искусственного интеллекта. По-видимому, рынок труда ожидают серьезные изменения, влияние которых будет ощущаться в социальной, экономической и политической сферах в течение длительного времени. Происходит поляризация рынка труда: растет количество рабочих мест с высокими (интеллектуальных, высокотехнологичных) и с низкими требованиями к квалификации, а средние по качеству рабочие места сокращаются за счет автоматизации. Мы видим также изменения в структуре спроса и в характере рабочих мест с появлением электронной торговли или фирм типа Uber. К этому надо быть готовыми, наши решения должны содействовать технологическому прогрессу и росту качества жизни, а не тормозить его. Уроки движения луддитов могут оказаться актуальными и для современного информационного общества.

Социальные проблемы и особенно усиление социальной неопределенности имеют политические последствия, обуславливая *рост популистских настроений* и поддержку отражающих эти настроения политических сил. По сути, технологические сдвиги ведут к трансформации политического ландшафта. От популизма нельзя просто отмахиваться, за ним нередко стоит реальное недовольство большинства населения.

Резкая политизация международных экономических отношений — еще одно следствие периода турбулентности и неопределенности. Силовой подход, санкции, торговые войны, искусственные барьеры, идущие вразрез с экономическими соображениями, политически мотивированные преграды на пути взаимовыгодных проектов сегодня превратились в постоянный и важный фактор — в реальность, с которой придется считаться. Мы сталкиваемся и с ростом протекционизма, политиканства в международных экономических отношениях. Под угрозой оказываются даже экономические союзы и партнерства, которые еще недавно казались вечными или провозглашались как прорыв в будущее.

Но в глобальной экономике существует и другой тренд — фундаментальный и долговременный. Речь идет о все более тесной интеграции и взаимозависимости рынков, отраслей, сегментов, наконец,

⁷ «Слишком многие американцы чувствуют беспомощность и неуверенность из-за трудовой поляризации, вызванной глобализацией и новыми технологиями. Люди с качественным образованием, которые находятся на вершине пирамиды распределения доходов, живут лучше, чем когда-либо, а люди, имеющие только среднее образование, сталкиваются со спадом доходов и жизненных стандартов, а также с сужением перспектив для себя и детей. Средний класс разваливается» (Johnson, 2016).

продукции и услуг. Совсем свежие примеры убедительно свидетельствуют, как введение запретительных пошлин, допустим, на ввоз импортных товаров оборачивается потерями не для зарубежных, а для собственных производителей, комплектующие и технологии которых обеспечивают значительную часть стоимости этой продукции. Отметим и резко возросшую взаимозависимость энергетических и финансовых рынков, транспортных услуг и информации. Новые технологии уже начали объединять мировую экономику, и потенциал, который несет новая технологическая волна, позволяет констатировать: экономика будет становиться все более глобальной, хотя скорость этого процесса может меняться.

Россия не будет создавать барьеры для международных экономических отношений. Мы не будем закрываться от глобального рынка и тем более игнорировать его. Одним из наших приоритетов выступает расширение участия России в мировой торговле, формирование собственных цепочек добавленной стоимости, участие во внешнеэкономических союзах и соглашениях.

Вместе с тем мы не можем игнорировать тот факт, что всегда, когда наша страна активно заявляет о себе на международной арене — как в экономическом, так и в политическом отношении, — она сталкивается с жесткими (если не сказать грубыми) попытками противодействия. Они никогда не были успешными, но мы не можем не замечать такого рода тенденции и будем активно отстаивать достойное место России в мировой экономике и политике.

Современные технологии ставят вопрос о качестве государственного управления на первое место среди всех направлений институциональной модернизации. Гибкость современных технологий ослабляет роль цены труда или природных ресурсов при принятии инвестиционных решений. Критическими факторами инвестиций и инноваций становятся качество, надежность и предсказуемость условий ведения бизнеса. Именно эти факторы в глобальной конкуренции выходят на первый план.

Анализируя уроки турбулентного десятилетия и возникающие глобальные тренды, уместно остановиться на полученном опыте и достигнутых результатах в сфере, которая применительно к российской экономике обсуждается едва ли не чаще остальных. Своего рода символом возможностей России и одновременно ее уязвимости, критерием социально-экономической устойчивости и ориентиром изменения хозяйственной структуры уже многие годы и даже десятилетия выступает нефть. Мы получили (и, уверен, усвоили) важные, пусть и болезненные уроки. Структурные сдвиги на *мировом нефтяном рынке*, постепенно накапливавшиеся в этой отрасли, привели к обвалу конъюнктуры и серьезному переделу энергетического рынка. По оценкам российских экспертов, это снизило динамику нашего ВВП по крайней мере в два раза сильнее, чем принятие антироссийских санкций (Гурвич, Прилепский, 2016).

Из этого были сделаны серьезные выводы. Во-первых, было принято бюджетное правило, снижающее зависимость от нефтяной конъюнктуры. Во-вторых, стала давать практические результаты поддержка неэнергетических секторов: в результате в 2017 г. рост доходов

консолидированного бюджета более чем наполовину был обеспечен нефтяными доходами. В-третьих, во многом благодаря эффективной политике России на мировом рынке удалось достичь более сбалансированного соотношения спроса и предложения. Напомню, что так называемое соглашение ОПЕК+ в период его подготовки вызывало у многих наблюдателей крайне скептическое отношение. Тем не менее в условиях, когда большинство международных договоренностей и партнерств рушится на глазах, благодаря позиции нашей страны соглашение стран — экспортеров нефти начало реально работать. Принципиально наше стремление именно к балансу, а не к завышенным ценам и «перегреву» рынка. Но мы периодически — и с сожалением — наблюдаем геополитическую деформацию этого баланса.

Впрочем, проблема изменения структуры российской экономики, включая повышение доли несырьевого неэнергетического экспорта, не теряет актуальности. Продолжаются дискуссии о том, что будет происходить с нефтяным рынком в ближайшие годы и в долгосрочной перспективе. Можно констатировать, что оправдались высказанные в 2015 г. предположения о высокой устойчивости новых технологий к волатильности этого рынка (Медведев, 2015. С. 10), хотя скептиков было более чем достаточно. Не станем предсказывать динамику производства и сбыта электромобилей, дальнейшего развития альтернативных источников энергии и роста эффективности энергопотребления, хотя эти тенденции становятся все более убедительными. Обратим внимание на иной структурный тренд: главными потребителями растущих объемов производства энергии и сырья в мире выступают крупнейшие развивающиеся страны. Но чем успешнее они развиваются, тем сильнее меняется структура их хозяйства: отрасли, в основном индустриальные, постепенно уступают лидирующее положение отраслям, связанным с услугами, не требующими таких объемов сырья (Всемирный банк, 2018). Это еще один важнейший глобальный тренд, который необходимо учитывать, определяя траекторию нашего роста.

Траектория роста в 2018—2024 гг.

Наши задачи, если сформулировать их в концентрированном виде, заключаются в обеспечении устойчивого роста благосостояния и конкурентоспособности — как каждого человека, каждой семьи, так и всего общества и государства. Обеспечение благосостояния и конкурентоспособности составляет суть национальных целей и приоритетных проектов программного майского (2018 г.) Указа Президента. Национальные цели одновременно обозначают и вектор развития, и принципиальные условия движения в избранном направлении. Элементы этой стратегии тесно связаны друг с другом, а цели взаимообусловлены.

Национальные проекты, объектом которых в большей степени выступает развитие человеческого капитала, а это такие направления, как демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология и культура, должны усиливать друг друга в достижении национальных целей по естественному росту населения, повышению

ожидаемой продолжительности жизни, устойчивому росту реальных доходов, снижению бедности и улучшению жилищных условий. С ними органично связаны проекты по таким направлениям, как производительность труда и поддержка занятости, цифровая экономика, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, безопасные и качественные автомобильные дороги. Они должны не только создать условия для самореализации и раскрытия таланта каждого человека, но и сформировать со стороны рынка и государства институциональную среду, вознаграждающую профессиональный и высокотехнологичный труд.

Особое место занимают национальные проекты, связанные с укреплением конкурентоспособности экономики. Эти направления — производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт — должны обеспечивать ускорение технологического развития, способствовать созданию высокопроизводительного экспортоориентированного сектора, внедрению цифровых технологий в экономике и социальной сфере (безусловно, как и национальные проекты в области образования и здравоохранения).

Достижение национальной цели — вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира на основе обеспечения темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне не более 4%, выступает залогом внутренней стабильности и доверия к проводимой экономической политике. Эта цель не только интегрально скрепляет все направления проектов на уровне мероприятий и ресурсов, но и закладывает фундамент для уважительного отношения к России со стороны внешних партнеров. Вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира станет важным фактором формирования нового глобального экономического порядка.

Остановимся теперь на некоторых принципиальных задачах, а также проблемах, возникающих при их решении.

Социальное государство и развитие человека

Определяющим для качества жизни и возможностей самореализации каждого человека, роста благосостояния всего общества и места нашей страны не только в современном, но и в будущем мире выступает *развитие образования*. Это важнейший и самый непосредственный инструмент раскрытия таланта каждого. Более того, в условиях социально-экономической неопределенности именно образовательная сфера может стать основным стабилизирующим фактором, обеспечивая формирование общих ценностей долгосрочного развития, что особенно важно для такой большой и разнообразной страны, как Россия.

По качеству школьного образования мы должны войти в число десяти стран-лидеров. Россия и сейчас занимает первое место в мире по международному сопоставительному исследованию читательской грамотности четвероклассников PIRLS, а также входит в число десяти сильней-

ших стран по математической грамотности, согласно международному исследованию учащихся 4-х и 8-х классов. Наши школьники регулярно занимают первые места на международных олимпиадах по математике, химии, компьютерным дисциплинам, географии.

Но не абсолютизируя роль тех или иных рейтингов, необходимо принимать во внимание, какие проблемы в российском общем образовании они выявляют на общемировом фоне. Отставание, фиксируемое в соответствующем международном исследовании, показывает, что российские школьники не всегда умеют применять полученные знания на практике. Это не значит, что можно жертвовать фундаментальностью российского образования, но одновременно необходимо усилить его практическую составляющую, научить ученика не просто решать задачи, а уметь применять полученные знания в повседневной жизни. В этом же ряду стоит задача обновить содержание образования. Важно научить школьников не просто механически заучивать материал, а уметь работать в команде, обладать навыками разработки проектов, коммуникативными навыками.

В числе приоритетов — дополнительное образование детей. В 2017 г. более 70% детей и подростков посещали дополнительные занятия. Традиционно наиболее востребованы у семей занятия на базе детско-юношеских спортивных и музыкальных школ, домов творчества и др. Детские технопарки «Кванториум» позволяют повысить интерес детей и молодежи к новым технологиям. Следует также создавать образовательные центры по моделям «Сириуса», Иннополиса и других подобных организаций. В формировании интереса к современным профессиям должны участвовать вузы и предприятия реального сектора.

Получение высшего образования в нашей стране стало социальной нормой. По данным социологических исследований, в 2017 г. в России порядка 90% родителей хотели, чтобы их дети поступили в вузы. В числе главных задач — повысить качество образования в российских университетах и формировать кадровый задел на будущее. В последние годы ведущие российские университеты заметно продвинулись в международных рейтингах. Вместе с тем мы не можем ограничиваться продвижением только ведущих вузов на мировом образовательном рынке: нужно обеспечить трансляцию высокого уровня образования от ведущих университетов к региональным вузам, стимулировать развитие экспорта нашего высшего образования.

Учитывая динамизм технологий, важно уделять больше внимания созданию условий для непрерывного образования — образования для взрослых (включая людей старшего возраста). Об этом много говорится, но пока повышение квалификации, переподготовка, различные виды стажировок затрагивают около 20% работающего населения. Иными словами, каждый российский работник в среднем повышает свою квалификацию раз в пять лет, а с учетом международного опыта этот показатель должен быть в 2–3 раза выше. Его рост станет одним из важнейших индикаторов движения российской экономики по пути научно-технологического обновления.

Особо следует сказать о цифровизации образования, позволяющей во многом выравнивать условия его получения на всех уровнях.

Поэтому развитие доступных онлайн-ресурсов и платформ, дистанционное обучение должны стать нормой в российской системе образования. Однако у этой проблемы есть и иная сторона: цифровизация требует масштабной работы по повышению квалификации учителей школ и преподавателей профессиональных учебных заведений. В противном случае наши дети, которые уже растут в цифровую эпоху, будут говорить со своими наставниками на разных языках.

Эффективная социальная политика требует *нового качества здравоохранения*. Реализация национального проекта в сфере здравоохранения в числе первоочередных задач предполагает обеспечение доступности первичной медико-санитарной и скорой помощи. К 2022 г. планируется обеспечить доступность первичной медико-санитарной помощи во всех населенных пунктах России, в том числе малонаселенных, к 2024 г. — довести укомплектованность врачей в подразделениях, оказывающих медпомощь в амбулаторных условиях, до 95%; обеспечить модернизацию специализированной медицинской помощи (особенно онкоцентров), сформировать единый цифровой контур в здравоохранении.

Утвержденная концепция предиктивной, превентивной и персонализированной медицины устанавливает перспективные направления реформирования модели оказания медицинской помощи с учетом индивидуальных особенностей пациента. Особо подчеркнута важность персонализации работы здравоохранения — профилактики и лечения заболеваний, а также разработки персонализированных препаратов для лечения.

Современная, ориентированная на конкретного человека система здравоохранения не может быть сформирована без гарантии равного доступа к медицинской помощи, а также к лекарственному обеспечению. При отсутствии такого обеспечения и при необходимости покупать лекарства за свой счет особая угроза возникает для лиц пожилого возраста, больных хроническими заболеваниями, и лиц с доходом ниже уровня бедности.

В системе здравоохранения, как и в сфере образования, принципиальное, а нередко и жизненно важное значение приобретает процесс цифровизации. В наше законодательство уже внесены изменения, необходимые для использования электронных медицинских карт и предоставления телемедицинских услуг. Однако реальное применение цифровых технологий остается на низком уровне, значительны региональные различия по уровню внедрения технологий цифрового здравоохранения. Между тем телемедицина — это важный, а иногда и единственный способ повысить качество медицинских услуг в удаленных и труднодоступных местах. Но и в мегаполисах онлайн-медицина постепенно становится востребованной. Более того, благодаря этой технологии возникает новый рынок, объем которого, по прогнозам, уже в ближайшие годы превысит 1 млрд долл. Но все же социальный аспект тут сегодня самый важный.

В современном мире государство, называющее себя социальным, не просто должно выполнять взятые им социальные обязательства. *Социальное благополучие граждан* лежит в основе конкурентоспособ-

ности общества и государства, поскольку от этого зависят качество свободного времени, производительность труда, креативность и эффективность человеческого капитала. Вот почему и в дальнейшем будут приоритетными задачи социального развития.

Среди них главным на данном этапе является *преодоление бедности*. Уровень бедности, который составлял более 30% в 1990-е годы, сократился к 2012 г. до 10,7%. Однако в условиях обострения кризиса доля бедного населения к 2017 г. возросла, достигнув 13,2% (в значительной мере это было связано с ускорением инфляции).

Сегодня мы вышли на исторически низкий уровень инфляции, что служит важным условием роста реальных доходов населения и сокращения бедности. Однако и российский, и зарубежный опыт свидетельствует, что для преодоления бедности низкой инфляции недостаточно. Требуется современная, эффективная, ориентированная на конкретных людей и домохозяйства система социальной защиты. Для преодоления бедности нужно обеспечить *адресность социальной помощи*. Иными словами, социальную поддержку следует оказывать прежде всего тем, кто самостоятельно не может решить свои социально-экономические проблемы, то есть уязвимым социальным группам. Адресность — это главный вектор модернизации системы социальной защиты. Несмотря на медленное продвижение в данном направлении, в последние годы на региональном уровне при назначении существующих и введении новых мер социальной поддержки стала учитываться нуждаемость. Исходя из такого подхода, в 2018 г. введена новая форма поддержки семей с детьми — пособие при рождении первенца.

Понимание бедности меняется со временем и различается на разных территориях и в разных регионах. При современных стандартах потребления и качества жизни уже очевидно, что бедность — вопрос не только текущего дохода, но и доступа к необходимым социальным благам: образованию, здравоохранению, культуре, услугам по уходу, государственным услугам и пр. Поэтому все, что содействует развитию этих институтов, а также доступности этих благ, в той или иной мере помогает преодолевать или сокращает бедность населения.

Профиль российской бедности определяют в первую очередь семьи работающих бедных, особенно семьи с детьми. Так, среди малоимущих семей более 60% составляют семьи с детьми и более 60% малоимущего населения относятся к числу занятых. Государство активно расширяет доступ детей к социальным институтам — дошкольное и дополнительное образование, здравоохранение, летний отдых, что повышает качество жизни в этих семьях. (Кстати, применяемая оценка бедности по уровню текущего денежного дохода этого не учитывает.) В то же время в данной социальной группе, особенно в семьях с двумя и более детьми, реально существующий дефицит денежных средств одними институтами не преодолеть: нужна эффективная система социальных выплат семьям с детьми.

Цифровизация экономики будет иметь прямое отношение и к социальной сфере. Адресность предполагает наличие широкой информационной платформы, которая позволит точнее выделить бедных, определить причины бедности той или иной социальной группы и от-

дельного домохозяйства, выработать эффективные способы ее преодоления. Реальным шагом в этом направлении стали создание и ввод в действие Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО).

Фундаментом социального государства служит *пенсионная система*. Вопрос о будущем пенсионных систем стоит на повестке дня во всех развитых странах, которые сталкиваются со старением населения. И Россия здесь не исключение.

В солидарных пенсионных системах размер пенсий зависит в первую очередь от демографических факторов, которые определяют соотношение численности плательщиков взносов и получателей пенсий. С момента, когда наша пенсионная система только формировалась, это соотношение радикально изменилось: в 1939 г. доля лиц старше установленного пенсионного возраста (мужчины 60+, женщины 55+) составляла 8,6%, в 2002 г. — уже 20,5%, в 2018 г. — 25,4%, а к началу 2036 г. она возрастет до 30%. Если на начало 2018 г. на 1000 лиц трудоспособного возраста приходилось около 450 лиц старше трудоспособного возраста, то к началу 2036 г. их число вырастет до примерно 550.

В этих условиях существуют три пути решения названной проблемы. Во-первых, повышение уровня тарифов отчислений в пенсионную систему. Но мы знаем риски, которыми это чревато. Прежде всего, люди будут снова получать зарплату «в конвертах», практически не делая отчислений на будущую пенсию. Кроме того, усиление налогового бремени на работодателя приведет к падению деловой активности. Во-вторых, снижение реального уровня пенсий. Это для нас неприемлемо. В-третьих, изменение возрастной границы, от которой зависит соотношение численности плательщиков взносов и получателей пенсий, то есть повышение пенсионного возраста.

Пенсионный возраст уже повышен во всех развитых странах, в которых существуют государственные пенсионные системы и где идет интенсивный процесс старения населения. Мы долгое время сохраняли пенсионный возраст, который был установлен еще в 1930-е годы, хотя продолжительность жизни за это время намного выросла. Очевидно, что сейчас мы уже не можем пользоваться нормами почти 90-летней давности. Если это игнорировать, то ситуация со временем лишь усугубится. И по сравнению с предлагаемыми сегодня неизбежные в дальнейшем решения будут более жесткими и болезненными.

Вопрос об изменении пенсионного возраста возник не сегодня. И аргументы за и против обсуждаются на протяжении последнего десятилетия (Горлин и др., 2018). Но есть еще один аспект, который остался вне поля зрения. Это продолжительность трудовой жизни. В период формирования пенсионной системы в 1930-е годы трудовая жизнь началась, как правило, в 14 лет после окончания «семилетки» (длительность обязательного среднего образования), заканчивалась в 60 лет для мужчин и в 55 лет для женщин. Таким образом, продолжительность трудовой жизни составляла 46/41 год. Сегодня в силу значительного удлинения периода образования старт трудовой деятельности происходит значительно позднее — преимущественно в 21–22 года, а благодаря различным льготам по досрочному выходу на пенсию она заканчивается

раньше — в среднем в 56 лет у мужчин и в 53 года у женщин. Тем самым продолжительность трудовой жизни составляет 34 и 31 год соответственно. Нельзя не признать, что это серьезное сокращение. Требования к размеру пенсий растут, а трудовой период при этом сокращается.

Сказанное не означает, что развитие пенсионной системы исчерпывается повышением пенсионного возраста. Например, за счет модернизации и соответственно улучшения условий на рабочих местах с вредным и тяжелым производством уменьшатся масштабы досрочного выхода на пенсию. Курс на технологический прорыв будет способствовать решению этой задачи. Мы продолжим борьбу с выплатой заработной платы «в конвертах», что позволит расширить доходную базу пенсионной системы. И будем содействовать развитию добровольного пенсионного накопления.

Однако без изменения пенсионного возраста все эти меры не могут привести к оздоровлению пенсионной системы и, главное, — к увеличению размера пенсий. *Все финансовые ресурсы, которые появляются при повышении пенсионного возраста, будут направлены на решение именно этой задачи — обеспечить рост реальных доходов пенсионеров. В этом цель и смысл нынешнего этапа развития пенсионной системы.* Ее долгосрочная устойчивость, подчеркнул В. В. Путин в своем обращении к гражданам России 29 августа 2018 г., позволит не только сохранить, но и повысить доходы нынешних и будущих пенсионеров.

Изменение возрастных границ выхода на пенсию имеет значение не только для пенсионной системы. Численность экономически активного населения в России сокращается, что становится вызовом для рынка труда, на который вступает малочисленное поколение работников 1990-х годов рождения. На пенсию же выходит многочисленное поколение 1950-х годов рождения. Потери, которые мог бы понести рынок труда без изменений в пенсионной системе, приблизятся к 6 млн человек к 2024 г., и тогда экономический рост был бы крайне затруднен. В этих демографических условиях повышение пенсионного возраста содействует сокращению дефицита рабочей силы и минимизирует риски возможной безработицы.

Состояние жилищного фонда и вообще рынка жилья — один из важнейших факторов качества жизни практически любой семьи. Трудно переоценить актуальность национального проекта, сочетающего масштабные инвестиции с решением социальных задач и определяющего перспективы жилищного строительства. Его динамика будет во многом зависеть от качественных параметров, эффективности новых регуляторных требований. Можно понять, почему так называемое долевое строительство оказалось столь живучим. Но бесконечно мириться с потерями обманутых дольщиков невозможно. Эта практика заканчивается, отрасль перейдет на принципы проектного финансирования, как принято во всех развитых странах. Одновременно перед нами стоит амбициозная задача — увеличить к 2024 г. масштабы строительства жилья.

Конечно, на рынке в новых условиях останутся застройщики, способные напрямую работать с банками, прозрачно осуществляющие финансовое сопровождение своей деятельности в соответствии со всеми банковскими и градостроительными требованиями, отчетность

которых открыта как перед кредитными организациями, так и перед покупателями жилья. В свою очередь, банкам придется выстраивать процентную политику в отношении застройщиков и контролировать ход проектов. Пока этой работой занимаются лишь некоторые кредитные организации, которые уже приобрели соответствующий опыт. Кредитная застройщиков, они одновременно стимулируют спрос на эти проекты, предлагая ипотеку по ставке ниже рыночной.

Ранее мы высказывали предположение, что за снижением инфляции повысится доступность внутренних кредитных ресурсов (Медведев, 2016. С. 23). Сегодня очевидно, что оно полностью подтвердилось. В настоящее время рыночные ставки ипотечных кредитов опустились на рекордно низкий с момента появления этого рынка уровень, а объем кредитования стал рекордно высоким. За 2017 г. граждане получили жилищные кредиты на сумму более 2 трлн руб., и динамика остается положительной. За семь месяцев 2018 г. этот сегмент вырос (по сравнению с аналогичным периодом прошлого года) еще на 68%. Конечно, такие темпы требуют соответствующего контроля за ситуацией. Однако важно, что доля просроченных ипотечных кредитов (сроком 90 дней и более) не только не растет, но даже снизилась на 1 августа 2018 г. до рекордного уровня 1,95%. При этом ипотечный портфель банков превысил 6 трлн руб. (рост на 23,6% к аналогичному периоду прошлого года).

Потенциал роста ипотеки далеко не исчерпан, и это существенное обстоятельство для всей российской экономики, учитывая мультипликативный эффект жилищного сектора. Однако не следует все сводить к активности самих граждан: государство, регионы, местные власти по-прежнему призваны играть важнейшую роль в строительстве социального и расселении граждан из ветхого и аварийного жилья, субсидировании ставок жилищного кредитования, повышении адресности при оказании помощи в улучшении жилищных условий. Также необходимо разработать дополнительные механизмы стимулирования индивидуального и малоэтажного жилищного строительства, оптимизировать административные процедуры и актуализировать нормативно-технические документы. Все это позволит застройщикам строить быстро, качественно, с применением новых материалов и технологий.

Конкурентоспособная экономика — сильная Россия

Переход страны к новому качеству роста, уровень ее конкурентоспособности в решающей степени зависят от *прорывного научно-технологического развития*, постоянной технологической модернизации, которая будет выгодна бизнесу и обеспечит рост национального благополучия. Для этого недостаточно просто задавать целевой уровень интенсивности инновационной деятельности, например, на предприятиях госсектора или повально внедрять универсальные типовые решения. Как показал опыт предыдущих лет, сложившаяся в России структура расходов на исследования и разработки в ВВП, в которой около 70% составляют бюджетные средства и 30% частные, не может считаться приемлемой. В развитых и некоторых развивающихся странах наблюдается обратное соотношение.

На первый план в научно-технологической конкуренции выходит способность накапливать «большие данные» и использовать их в построении платформ, связывающих бизнес, граждан и государство. Государство в одиночку не должно справляться с этой задачей. Причем технологии работы с «большими данными» и платформами становятся эффективными с точки зрения развития, только если они принесут технологическому предпринимателю прибыль, а потребителю технологии — повышение качества жизни. Это означает, что важнейшая функция государства состоит не в прямом увеличении финансирования, а в создании пространства опережающего технологического регулирования, своего рода привлекательного *технологического офшора* для реализации передовых решений. Что касается результата, точнее, одного из показателей движения в правильном направлении, то в 2024 г. Россия по публикационной активности в научно-технической сфере может приблизиться к сегодняшним показателям Великобритании и Германии⁸.

Сегодня все страны вступили в *эпоху цифровой трансформации*. И шансы на лидерство, и риски отставания здесь могут оказаться очень серьезными. Для адекватного представления о масштабах этого процесса нужно исходить из того, что цифровизация понимается не как отдельная отрасль или совокупность технологий, а как алгоритм развития отношений в современном обществе и его культурная среда.

Сегодня Россия занимает в этой сфере неплохие исходные позиции. Создана национальная цифровая инфраструктура широкополосной и мобильной связи. По заключению Всемирного банка, с точки зрения использования ИКТ в потребительской сфере Россия опередила страны ЕС и АСЕАН, Южную Корею, Бразилию, а также практически сформировала инфраструктуру для цифровой трансформации в ряде областей (Всемирный банк, 2018). Тем не менее уровень применения соответствующих технологий серьезно различается и по отраслям, и по российским регионам. В целом в экономике существует разрыв между предприятиями — лидерами цифровизации и остальной, весьма значительной, частью бизнеса. Первые прокладывают путь, вторые не всегда даже пытаются им воспользоваться. Это можно объяснять и ограниченностью средств, и нехваткой кадров. Но наиболее вероятная причина — дефицит рыночной конкуренции, надежда на внерыночную, административную, бюджетную поддержку.

Лидерский потенциал России в цифровой трансформации, и не только в ней, вряд ли можно реализовать, если не будет развиваться цифровизация госуправления, не появятся в достаточном количестве государственные и муниципальные служащие, руководители госучреждений с соответствующими компетенциями. По некоторым оценкам, таких работников только в госсекторе должно быть не менее 1 млн. Предстоит переобучить чиновников не только на федеральном, но и на региональном уровне, а затем в таких отраслях, как транспорт, строи-

⁸ Подробный обзор состояния науки в разных странах см. в: ЮНЕСКО, 2015. Глава 13 посвящена России.

тельство, здравоохранение, ЖКХ. Этот процесс должен затронуть и судебный корпус, и законодательные органы.

Мы должны оценить и ожидаемые риски. При реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предстоит ответить на вопрос о судьбе потенциально высвобождающихся работников. Конечно, повышение эффективности экономики выгодно обществу в целом. Однако социальные последствия цифровой трансформации необходимо серьезно обсуждать. Ясно, что она открывает новые возможности на рынке труда, предъявляет новый спрос. Но при этом практически неизбежно возникает разрыв между структурой спроса и структурой предложения. Избежать решения указанной проблемы можно, лишь пытаясь избежать самой цифровизации. Такой подход означал бы для нас нарастающее отставание от стран-лидеров, закреплял бы существующий разрыв в уровне эффективности экономики.

Технологическая модернизация относится к ключевым факторам *роста производительности труда*. Задача ее повышения должна рассматриваться с точки зрения роста эффективности производства в целом, а не только какого-то конкретного предприятия. Иначе, учитывая довольно высокий уровень монополизации российской экономики и значительную долю в ней государственного сектора, есть риск оказаться в своеобразной ловушке, когда небольшой рост производительности труда обеспечивается либо сокращением работников, либо избыточным повышением капиталоемкости, что в долгосрочной перспективе может обернуться снижением конкурентоспособности. Реальное повышение производительности труда не сводится к ускорению действий работника на конкретном рабочем месте или к обеспечению его многофункциональными гаджетами. Прежде всего здесь необходимо «согласование» профессиональной квалификации работника с требованиями современного и высокопроизводительного рабочего места. В широком и наиболее значимом для нас определении производительность — это эффективная реализация возможностей и раскрытия таланта человека в национальном масштабе, включая настройку демографической, миграционной и социальной политики, соответствие системы образования и рынка труда.

Процесс технологической трансформации и повышения эффективности будет сопровождаться структурными изменениями в экономике. Так, говоря об импортозамещении, необходимо, чтобы создаваемые в России продукты и услуги успешно конкурировали на внешнем рынке (см. подробнее: Медведев, 2015. С. 19). Индикатором успешности импортозамещения должен быть *несырьевой экспорт*. В 2017–2018 гг. российский экспорт вышел на траекторию роста, включая поставки несырьевых неэнергетических товаров и услуг. Сформировалась тенденция товарной и географической диверсификации экспорта. В частности, повысилась доля стран азиатского региона, в том числе Китая и государств — членов ЕАЭС. Появилось большое количество новых экспортных позиций, включая продукцию машиностроения и АПК, увеличилось число организаций-экспортеров, прежде всего за счет малых и средних предприятий. Развивается экспортная специализация России в относительно новых для нее секторах: в агропромышлен-

ном комплексе, нефтехимии, транспортном и сельскохозяйственном машиностроении, ИКТ. Использование цифровых платформ уже позволяет выходить, например, на новые агрорынки. Особенно важно, что новые технологии расширяют возможности внешнеэкономической деятельности для малых и средних предприятий.

В глобальной экономике возрастает роль экспорта услуг, и у России есть возможности занять здесь более высокие позиции. Например, национальный проект в сфере здравоохранения ориентирован на рост российского экспорта в этой области к 2024 г. в четыре раза — до 1 млрд долл. Заняв достойное место на этом рынке, мы не только получим выигрыш в темпах роста ВВП, но и за счет привлечения дополнительных ресурсов от экспорта сможем существенно повысить качество соответствующих услуг для наших граждан.

Российский несырьевой экспорт должен вырасти со 134 млрд долл. до 250 млрд в 2024 г. В реализацию соответствующего нацпроекта, который в том числе касается логистики международной торговли и поддержки региональных экспортных программ, за этот период может быть вложен почти 1 трлн руб. Предполагается снять регуляторные барьеры при перевозках, либерализовать валютный контроль при экспорте, упростить на взаимной основе визовый режим для туристов, распространить нулевую ставку НДС при экспорте на товары, используемые при сооружении объектов за рубежом.

Изменить нашу роль на глобальных рынках, как и обрести новое качество развития, невозможно без существенного роста инвестиций. Именно с *инвестиционной моделью роста* мы связываем планы выхода на искомые темпы развития. Долю инвестиций в ВВП намечено поднять с 21–22% до 25% в 2024 г. Их источниками могут стать собственная прибыль предприятий, банковское кредитование, облигационный рынок, вложения граждан, а также средства из федерального и регионального бюджетов. Важно, чтобы росли инвестиции частного бизнеса, стратегически это основной и самый правильный путь. Но в условиях неопределенности, внешнего давления и ужесточения ограничений на международных финансовых рынках роль государственных инвестиций сегодня вряд ли может уменьшиться. Ведущим источником должен стать создаваемый государством Фонд развития, за счет аккумулируемых в нем средств предполагается за ближайшие шесть лет инвестировать 3,5 трлн руб. Формы и источники государственной поддержки могут быть разными. Например, Правительство одобрило (и эти деньги уже учтены в бюджете на 2018–2020 гг.) выделение госгарантий на 290 млрд руб. для «фабрики проектного финансирования»: инициаторы проектов, кроме собственных средств, смогут опираться на деньги институтов развития и коммерческих банков. Это могут быть и длинные проекты, с окупаемостью до 20 лет. Но в любом случае будут предъявляться повышенные требования к эффективности инвестиций, качеству проектирования, обоснованности запросов о поддержке. Недопустимо, чтобы деньги, которые аккумулируются сегодня на непростом рынке или собираются за счет налогов, тратились потом под легковесные расчеты или громкие лозунги, лишённые серьезного экономического содержания.

Инфраструктурные проекты и связанные с ними решения наиболее важные и сложные в силу их масштабов и длительности инвестиционных циклов, просчитываемых в условиях высокой неопределенности. Для нашей страны они играют особую роль из-за специфики огромного российского пространства. Одним из инструментов долгосрочного подхода к решению этих задач должен стать разрабатываемый на основе стратегии пространственного развития Российской Федерации комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Нетрудно понять, почему она относится к числу направлений, на которых в предстоящие годы предстоит сконцентрировать наиболее крупные ресурсы. Россия находится в третьем десятке стран по качеству инфраструктуры. При этом по качеству автомобильных дорог наша страна относится ко второй сотне государств (индексы конкурентоспособности Всемирного экономического форума; Schwab, 2017). Плотность сети автомобильных дорог с поправкой на плотность населения существенно ниже, чем во всех странах БРИКС. Даже в европейской части России этот показатель ниже, чем в Индии, Бразилии или ЮАР. Таким образом, для нас развитие инфраструктуры — стратегический приоритет, поскольку в результате повышается связность российских регионов и объединяются рынки. Для частного сектора интеграция рынков означает рост отдачи от инвестиций, повышение мобильности труда и капитала. Это облегчит российским производителям выход на мировые рынки и будет способствовать формированию в конкретных регионах *«умной специализации»*, сочетающей производство традиционных товаров и услуг, которые регион сегодня производит эффективно, и новых перспективных товаров и услуг, с которыми он сможет в будущем успешно соперничать с лучшими мировыми производителями. Такая интеграция рынков и специализация регионов обеспечат устойчивость и гибкость пространственного развития страны.

Более того, расширение географических границ рынков и снижение логистических издержек приводят к появлению новых эффективных способов предоставления услуг образования, здравоохранения и культуры. Повысить доступность медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, обеспечить конкурентоспособность российского образования и создавать культурно-образовательные, музейные комплексы и культурно-досуговые организации гораздо легче на объединенных рынках. Связность пространства — важнейший механизм смягчения межрегионального неравенства.

Стабильность и доверие

Ни одну из поставленных целей нельзя достичь в полной мере, если наша совместная работа не будет обеспечена стабильным функционированием финансово-экономических механизмов и основана на взаимном доверии общества, бизнеса и государства. Это имеет прямое отношение и к социальной сфере, и к национальной валюте, и к налоговой системе, и ко многим другим сферам.

Обеспечение макроэкономической стабильности — важная задача любого ответственного правительства. Выход на темпы роста выше миро-

вых также должен быть осуществлен при поддержании такой стабильности, включая инфляцию на уровне не более 4%. Для нас неприемлем рост, достигнутый ценой ускорения инфляции и наращивания пирамиды долгов, — он будет неустойчивым и не только не обеспечит повышение благосостояния, но и поставит под угрозу даже достигнутый уровень жизни. Показательно, что сформулированные национальные цели тесно коррелируют с необходимостью поддерживать макроэкономическую стабильность. Без этого увеличение пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, как и устойчивый рост реальных (превышающих динамику цен) доходов граждан, будет практически недостижимым.

Отметим и дополнительный, но важный фактор, требующий уделять особое внимание сохранению макроэкономической стабильности. Санкционное давление, приобретающее черты экономической войны, вынуждает проводить крайне взвешенную политику в сферах, от которых зависят состояние бюджета, банковской системы и финансового рынка в целом, а также динамика цен и курс национальной валюты, структура и размещение международных резервов страны. Так, сталкиваясь с искусственными ограничениями извне, мы должны осуществлять сбалансированную, не подверженную конъюнктурным соображениям политику на долговом рынке, соизмеряя текущие потребности с необходимостью поддерживать долгосрочную устойчивость.

Решение стоящих перед нашей страной задач предполагает наличие *эффективной налоговой системы*. Налоги — ключевой элемент экономической политики, во многом определяющий успешное достижение государством намеченных целей. При этом важно сохранить баланс интересов граждан, бизнеса и государства. Налоги должны стимулировать экономический рост, обеспечивать потребности общества и ресурсы для достойного позиционирования России в непростых геополитических условиях.

В 2018 г. исполняется 20 лет со времени принятия первой части Налогового кодекса РФ — уникального в своем роде документа, который по праву называют «налоговой конституцией» нашей страны. Сейчас можно констатировать, что отечественная налоговая система в основных направлениях сложилась и доказала свою эффективность. При этом она продолжает совершенствоваться: качественно улучшилось налоговое администрирование, существенная часть прироста налоговых поступлений последних лет обусловлена применением налоговыми органами новейших технологий. Результатами такой работы стали снижение нагрузки на бизнес, повышение прозрачности экономики и формирование более конкурентной среды для развития бизнеса.

Мы против налоговых революций и радикальных изменений в этой области. В настоящее время речь может идти только об отдельных решениях по точечной настройке налоговой системы, включая вопросы администрирования, в значительной мере связанного с цифровизацией. Предлагаемые решения должны носить системный характер, то есть сочетать решение фискальных, экономических (стимулирование бизнес-активности) и социальных задач.

Так, одна из непростых задач — легализация деятельности самозанятых. В нашей стране миллионы граждан имеют побочный либо

даже единственный заработок, не уплачивая в бюджет обязательных платежей. Очевидно, что для них до сих пор государство не создало приемлемые, вызывающие доверие условия ведения деятельности. До конца 2018 г. должны быть зафиксированы простые правила и создана необходимая — удобная и понятная нынешним самозанятым — среда. Предлагается ввести новый специальный налоговый режим, на который они смогут при желании перейти. Без необходимости получать статус индивидуального предпринимателя, без излишней отчетности и обременительных процедур они получат возможность легализоваться, уплачивая минимальные платежи.

По итогам экспериментальной работы в нескольких регионах механизмы будут доработаны и распространены в национальном масштабе. Однако этот потенциал, дающий миллионам людей возможность войти в легальное поле, будет реализован, если самозанятые будут уверены в неизменности предложенных условий, включая уровень налоговых ставок. Фискальные интересы тут должны, безусловно, уступить место социальным. А твердое соблюдение объявленных условий, непосредственно затрагивающих конкретных людей, будет иметь политическое значение для государства.

Ответственно надо подходить и к другим предложениям. В свое время переход на плоскую шкалу подоходного налога позволил вывести из тени заработка миллионов людей, а бюджет получил заметный прирост доходов. И этот опыт учитывался. Когда рассматривались предложения по обеспечению источниками финансирования реализации целей развития, мы отказались от таких вариантов, как введение прогрессивной шкалы НДФЛ или возврат к налогу с продаж. Вместе с тем принято решение о повышении ставки НДС на 2 п. п. при сохранении льгот по социально значимым товарам и услугам. Это необходимый шаг для достижения целей, заложенных в майском (2018 г.) Указе Президента.

Названные решения формируют налоговую конфигурацию, которую важно зафиксировать по крайней мере на ближайшие шесть лет.

* * *

Подведем итоги.

Россия вступает в новый период своего развития — очень непростой, но исключительно важный. Результаты наших усилий в предстоящие шесть лет во многом определяют контуры будущего и, если угодно, «границы возможного» — потенциал страны, ее место и роль в мировой экономической и политической системе.

Предстоит развивать отечественную экономику, социальную сферу, внешние связи в условиях, когда растут протекционистские барьеры и разворачиваются торговые войны, политизируются коммерческие проекты. Когда меры внешнего политического давления становятся не просто открытыми, а откровенно циничными. Но одновременно с невиданной скоростью разрабатываются и выходят на рынок новые технологии, принципиально меняющие все стороны жизни и очень многие прежние представления.

Мы учли свой прежний опыт и в определенной степени сумели преодолеть зависимость от сырьевой конъюнктуры, научились достигать поставленных целей, не дожидаясь наступления хорошей геополитической ситуации. Как и любая конъюнктура, она слабо поддается прогнозированию. Еще важнее не ждать, что достижения технологической революции, позитивные стороны прогресса придут к нам сами и без всяких издержек. Технологический, интеллектуальный прогресс улучшает качество жизни, но не делает жизнь проще. Социально-экономические и политические процессы становятся только сложнее. Игнорирование этого обстоятельства чревато поражением в мировой конкуренции и усилением отсталости.

Располагая адекватной вызовам стратегией развития на ближайшую и среднесрочную перспективу, вырабатывая современные, отвечающие новым реалиям механизмы роста, необходимо соблюдать два важных принципа. Первый: стабильность, то есть следование сформулированным «правилам игры» как основе доверия между обществом, государством и бизнесом. Второй: мобильность, то есть способность гибко и оперативно реагировать на быстроменяющиеся условия и возникающие риски.

Россия обладает возможностями реализовать крупнейшие национальные проекты и достичь поставленных целей — в том числе — войти к 2024 г. в число пяти крупнейших экономик мира. Но достижение этой цели важно не само по себе, а лишь как механизм обеспечения роста благосостояния и качества жизни россиян.

В предстоящие шесть лет необходимо сформировать условия для долгосрочного устойчивого развития России в качественно меняющемся мире. Наша страна должна быть активным участником глобальных экономических и политических процессов, обеспечивая высокий уровень благосостояния и конкурентоспособности граждан, бизнеса и государства. Дивиденды, полученные на такой траектории развития, позволят подойти к 2024 г. с широким арсеналом возможностей для будущих поколений.

Список литературы / References

- Всемирный банк (2018). Доклад об экономике России, № 39: Умеренное продвижение вперед. Вашингтон: Группа Всемирного банка. [World Bank (2018). *Russia economic report, No. 39: Modest growth ahead*. Washington, DC: World Bank Group.]
- Гордон Р. Дж. (2013). Закончен ли экономический рост? Шесть препятствий для инновационного развития (на примере США) // Вопросы экономики. № 4. С. 49–67. [Gordon R. J. (2013). Is U.S. economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds. *Voprosy Ekonomiki*, No. 4, pp. 49–67. (In Russian).]
- Горлин Ю., Ляшок В., Малева Т. (2018). Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски // Экономическая политика. Т. 13, № 1. С. 148–179. [Gorlin Yu., Lyashok V., Maleva T. (2018). Pension age increase: Positive effects and the possible risks. *Ekonomicheskaya Politika*, Vol. 13, No. 1, pp. 148–179. (In Russian).]
- Гурвич Е., Прилепский И. (2016). Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. № 1. С. 5–35. [Gurvich E., Prilepskiy I. (2016). The impact of financial sanctions on the Russian economy. *Voprosy Ekonomiki*, No. 1, pp. 5–35. (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).]
- Медведев Д. (2016). Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. № 10. С. 5–23. [Medvedev D. (2016). Social and economic development of Russia: Finding new dynamics. *Voprosy Ekonomiki*, No. 10, pp. 5–23. (In Russian).]
- ЮНЕСКО (2015). Доклад ЮНЕСКО по науке: на пути к 2030 году. М.: Издат. дом Магистр-Пресс. [UNESCO (2015). *UNESCO science report: Towards 2030*. Paris: UNESCO Publishing.]
- Aghion P., Bergeaud A., Boppart T., Klenow P., Li H. (2017). Missing growth from creative destruction. *NBER Working Paper*, No. 24023.
- Alvaredo F. et al. (eds.) (2018). *World inequality report 2018*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Brynjolfsson E., McAfee A. (2011). *Race against the machine: How the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*. Lexington, MA: Digital Frontier Press.
- El-Erian M. A. (2016). Sustaining the Trump rally. *Project Syndicate*, November 28. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-market-rally-economic-growth-by-mohamed-a-el-erian-2016-11>
- Johnson S. (2016). The politics of job polarization. *Project Syndicate*, November 27. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-politics-job-polarization-by-simon-johnson-2016-11>
- Kuznets S. (1966). *Modern economic growth: Rate, structure, and spread*. New Haven; London: Yale University Press.
- Masood E. (2016). *The Great Invention: The story of GDP and the making and unmaking of the modern world*. New York: Pegasus Books.
- OECD (2016). *Economic policy reforms. Going for growth*. Interim Report. Paris.
- Schwab K. (ed.) (2017). *The global competitiveness report 2017–2018*. Geneva: World Economic Forum.
- Teulings C., Baldwin R. (eds.) (2014). *Secular stagnation: Facts, causes and cures*. (A VoxEU.org eBook). London: CEPR Press.
-

Russia-2024: The strategy of social and economic development

Dmitry A. Medvedev

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

The paper deals with the challenges and tasks of Russian social and economic policy for 2018–2024. Based on the analysis of global and national trends and conditions for years to come the author discusses the trajectory of economic, social, and technological break-through. Sustainable growth of well-being and competitiveness of individuals and the society as a whole and the state are the key elements of the Strategy of social and economic development of Russia.

Keywords: economic policy, global trends, economic, social, and technological break-through, well-being, Russia.

JEL: E02, E60, E61, O10, O40.