

Тетрадь 2. Ключевые решения в сфере государственного управления экономикой: тактические и стратегические приоритеты

Прошедший год характеризовался совершенно необычным сочетанием вновь возникших острых кризисных процессов и, впервые за долгие годы, вхождением долго- и среднесрочных по своему характеру вызовов¹ в актуальную, требующую принятия решений прямо «здесь и сейчас», повестку дня.

Кризисы прошлых лет 2008-2009 гг. и 2014-2015 гг., проявлялись лишь во временных, пусть и серьёзных, сложностях, которые были преодолены за счет резервов, структурного запаса прочности (с учётом сохранения позиций на ключевых рынках) и оперативных мер. Именно такого рода меры (поддержка рынка недвижимости, бюджетные инвестиции, импортозамещение и т.д.) обеспечили устойчивость и развитие экономики в последние годы, включая достижение весьма высоких показателей в нынешний «кризис системных санкций».

Однако уже обрели или на глазах обретают свои очертания вызовы, которые, очевидно, будут иметь долгосрочный характер и поэтому требуют немедленного принятия долгосрочных по своему эффекту решений, прямо на фоне реализации антикризисных мер.

Первое. Резко усилился (и напрямую в результате собственно глобальных процессов, и как косвенный итог «санкционной войны» против России и Китая) процесс эрозии старого, ориентированного на «нормы ВТО» и крупномасштабное сотрудничество между США, ЕС, Китаем, Россией и

¹ Обычно экономическая политика в периоды кризисов концентрируется на острых, текущих проблемах – оставляя решение долгосрочных проблем «на потом». Но не в этот раз...

другими странами, мирового экономического порядка. Новый порядок, формирующийся вокруг только складывающихся «центров силы», еще лишь возникает, и как таковой пока не оформился (не определены реальные потенциалы и позиции игроков и их союзов, только началась трансформация глобальных институтов и т.д.). И это создаёт для страны редкое «окно возможностей».

России необходимо найти новое место в мировом разделении труда и, шире, определить свою роль и место в глобальной экономике, которая постепенно, но неуклонно фрагментируется на макрорегиональные экономические «созвездия» стран, связанных друг с другом доверительными отношениями (на базе историко-культурной, геополитической или иной общности). Прежде мировая экономика была глубоко и почти «бесшовно» интегрированной, но это с каждым месяцем становится все более в прошлом.

С начала 2023 г. прежние межстрановые отношения начали быстро трансформироваться. Ухудшаются взаимоотношения между двумя крупнейшими экономиками мира - США и Китаем - из-за ситуации вокруг Тайваня и поддержки Китаем России, КНДР и Ирана (по факту – из-за амбиций Китая стать новым мировым лидером). Столкновения между странами выражаются в введении множества взаимных торговых и инвестиционных ограничений для сдерживания экономического и технологического развития друг друга. К США в этом вопросе присоединяются его союзники, в первую очередь, европейские страны.

На этом фоне, с учётом кризиса «всеобщих» глобальных институтов, усилилась роль межстрановых объединений.

США укрепляет связи через выделение финансовой поддержки, торговые (см. экспансию на европейский рынок СПГ) и инвестиционные преференции, угрозу применения вторичных санкций.

Китай взял курс на развитие отношений, в т.ч., в рамках ШОС и БРИКС, что, по сути, отдаляет его от коллективного Запада, в перспективе углубляя партнерство с глобальным Югом. Китай делает ставки на собственное производство, стремясь расширить экспансию на мировые рынки, в особенности в сфере «зеленых» технологий.

Указанная ситуация имела ряд конкретных, осязаемых результатов.

1) Появление, из числа стран глобального Юга, «суперэкономик» -

быстрорастущих и высокопривлекательных на рынке капитала центров экономического роста (классические примеры – Индонезия и Мексика). Эти страны смогли воспользоваться редкой ситуацией избытка капитала в мировой экономике (и готовности её игроков к риску) плюс воспользовавшихся «выносом» как из США/ЕС, так и из Китая ряда трудо- и энергоёмких производств.

2) Переориентация Китая на внутренние источники роста (в рамках концепции «экономики двух [экспорто- и внутренне-ориентированной] циркуляций), включая как возврат «социального долга» населению внутриконтинентальных регионов, в значительной мере «отсечённых» от развития в период экспортной экспансии китайской экономики, так и создание Национальной инновационной системы «полного цикла», позволяющей производить передовые, формирующие мировой уровень, товары и услуги.

3) Кризис крупнейших институтов мировой экономики (МВФ, ВТО, ОЭСР и т. д.) из-за роста протекционизма, противостояния США и Китая, расширения санкций.

4) Рост долговой нагрузки у развитых стран (США, ЕС), что ограничивает возможности бюджетной и денежно-кредитной политики в этих странах.

5) Сохранение значимости «климатической повестки»², как драйвера «новой индустриализации» для одних (Китай) и основы глобальной регуляторики для других игроков.

Второе. Непосредственно встал вопрос исчерпания возможностей опоры развития российской экономики на углеводородную ренту.

Здесь – тот редкий случай, когда санкции действительно в каком-то смысле «помогают». Ограничения на импорт российских углеводородов, санкции на платежи за них, ограничения цен и др. уже сейчас поставили Россию перед вызовом, который иначе встал бы (и, как обычно бывает, «внезапно») перед ней в самом начале 2030х годов, по мере нарастания энергоперехода в странах-потребителях. Сейчас хотя бы есть время подготовиться – диверсифицируя направления поставок и, одновременно, создавая новые, «нерентные» источники роста.

Третье. Рост значимости технологического фактора. В новых условиях (усиление глобальной конкуренции, ухудшение демографических параметров, исчерпание возможностей «ресурсо-интенсивного» роста) все

² См. Климатический саммит COP28 в Дубае, 20 ноября – 12 декабря 2023 г.

основные глобальные игроки сделали ставку на максимально активное научно-технологическое развитие.

Год ознаменовался серьезными прорывами в сфере генеративного искусственного интеллекта, рядом продвижений в беспилотном транспорте, «зеленых» энергетике и транспорте, биомедицинских и космических технологиях.

С учетом действия специфических для России факторов – разрушения старой, замкнутой на внешний мир инновационной системы, необходимости технологического импортозамещения в наиболее критически важных секторах, императиве замещения труда, как фактора производства, капиталом и радикального повышения его производительности – «технологическая повестка» объективно оказывается в ядре и российской экономической политики.

Четвертое. Дефицит труда становится, согласно как макроэкономическим данным (соотношение вакансий и резюме на рынках труда), так и опросам компаний, главным ограничителем экономического роста – и не только в долгосрочной перспективе, но и «прямо сейчас».

Уровень безработицы по итогам 2023 г. достиг годового исторического минимума – 3.2%, снижение продолжается и по итогам февраля 2024 г. уровень безработицы составил уже рекордно низкие 2.8%.

Большинство компаний сталкивается с трудностями при подборе персонала, а также с дефицитом кадров, что подтверждается опросами. Так, по данным опроса Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара в январе 2024 нехватку квалифицированных кадров отметило 47% компаний (это максимальный уровень за всю историю проведения опроса с 1996 г.). По данным опросов предприятий ЦБ, предприятия во всех регионах отмечают дефицит персонала как одно из наиболее значимых ограничений, ответом на который является повышение заработной платы, к которому приходится прибегать 75% предприятий.

По данным опроса Superjob дефицит кадров отмечен в 85% опрошенных компаний (наиболее дефицитные профессии - квалифицированные рабочие, водители и инженеры).

В этой связи, диапазон возможных стратегий для России сужается, по большому счёту, до одной – инвестиционно- и технологически ориентированной. Ни сырьевой ренты, ни дешевого труда, как источников роста, в нашей экономике больше не будет.

Пятое. Демография, как важнейший ограничитель долгосрочного развития. Прошедший год стал наихудшим с точки зрения рождаемости с начала века³.

Уже с 2015 г. прервался длительный, с начала 2000-х гг., период роста абсолютного числа рождений (максимально значение достигнуто в 2014 г. – 1.943 млн. детей), ранее обусловленный как улучшением экономической ситуации, конфигурацией возрастно-половой пирамиды и отложенными рождениями с неблагоприятных 1990-х гг., так и масштабными мерами государственной политики (в частности, введением материнского капитала).

В 2023 г. по оперативной статистике Росстата было рождено 1.264 млн детей. С момента распада СССР меньше детей рождалось только на пике социально-экономического кризиса, в 1999 г.⁴ (1.214 млн детей).

Шестое. Ясно проявился недостаток инструментов региональной политики, особенно применительно к рынку жилья. В новых условиях «рост уходит в регионы», что подразумевает не только развитие там рынка труда, образования и т.д., но и адекватное современным требованиям развитие рынков жилья, шире – облагораживание городских сред на периферии страны⁵.

При этом, с одной стороны, традиционные меры поддержки решения «жилищной проблемы» настроены, в первую очередь, на города – центры притяжения для высокодоходного населения (Москва, Санкт-Петербург,

³ Разумеется, такая ситуация неизбежна, когда сотни тысяч молодых мужчин находятся на фронте СВО или выехали – и тем самым физически исключены из процессов воспроизводства населения.

⁴ Отметим, что рождение детей в 1999 г. (когда уже начинался экономический подъём) – результат решений, принятых в 1998 г., году девальвации, дефолта, пика неплатежей и нового витка спада.

⁵ Добавим здесь необходимость опережающего развития и интеграции в хозяйственную и социальную жизнь всей страны новых регионов России и выведения из депрессивного состояния экономик ряда «старых» субъектов

Краснодар), где уже стал наблюдаться перегрев рынка⁶, в том числе, из-за притока внутрироссийских и внешних мигрантов. С другой – большинство регионов имеют неустойчивые «традиционные» собственные источники доходов и возрастающие расходы (особенно, социального характера) и не могут брать на себя дополнительную нагрузку.

В этой ситуации «лобовое» охлаждение жилищного рынка (через рост требований к заёмщикам по ипотеке, рост ставок и т.д.), возможно, и снизит давление в «двух столицах», но способно в значительной степени заблокировать развитие рынка жилья в провинции, особенно не имеющей доступа к специализированным программам поддержки.

Седьмое. Социально-экономическая ловушка «предбедности». Если абсолютная бедность (социологически – группы, отвечающие при опросах «денег не хватает даже на еду» и «денег хватает только на еду») в целом, довольно эффективно взята под контроль⁷, то ситуация со следующей группой, т.н. «предбедных» - куда сложнее. Она и многочисленнее, и, главное, представлена, в значительной мере, работающим населением. Таким образом, сочетание низкой производительности труда в ряде отраслей и производств с низкой его оплатой делает эту социально неприемлемую ситуацию самовоспроизводящейся.

Учитывая, что речь, очевидно, идёт не о локальном сбое⁸, а о давно сложившемся механизме работы ряда секторов экономики, решение должно быть, очевидно, системным. В его основе, вероятно, параллельное стимулирование повышения производительности труда (как за счет организационных мер, так и технической модернизации производств, включая роботизацию) со стимулированием перетока высвобождаемых работников из депрессивных в развивающиеся отрасли и регионы (включая

⁶ Кроме того, в ограниченной мере – на другие, в первую очередь, поддерживаемые из бюджета, стратегически значимые региональные рынки (см. весьма успешная «Дальневосточная» и разворачиваемая «Арктическая» ипотека)

⁷ С понятными оговорками относительно ситуации в отдельных сложных регионах – в Бурятии, например.

⁸ Преодолеваемом, в принципе, через распределение пособий – но, подчеркнём, явно «не в этом случае».

аспекты переобучения, страхования рисков потери работы, развитие рынка труда и дешевого, в том числе, арендного жилья).

Разрешение этого спектра проблем можно свести к реализации нескольких, пересекающихся и поддерживающих друг друга, «стратегических контуров» действий.

Первое. Контур «поддержка инвестиций – технологии для отраслей и производств – новое профессиональное образование – жилье в регионах освоения», являющийся ключевым для всей конструкции.

Здесь:

- поддержка инвестиционной деятельности (см. СЗПК) обеспечивает общие условия для модернизации экономики;

- технологическое развитие в интересах производства нацелено на соответствие осуществляемых инвестиций современному уровню с точки зрения эффективности, современным стандартам и конечным эффектам для общества;

- профессиональная переподготовка и жилищный рынок в регионах, развитие соответствующей такой инвестиционно-технологической политике кадровой базы.

Еще два контура в данной конструкции имеют очень важный, но обеспечивающий по отношению к этому, главному контуру, характер.

Контур «новая региональная политика – жилье в регионах – демография».

Контур «рациональное импортозамещение – поддержка экспорта – поддержка «национальных технологических чемпионов – новая внешняя кооперация и развитие соответствующих инфраструктур»

Необходимо отметить, что подобная структура, в целом, и стала основой для комплекса стратегических документов и комплексов мер, разработанных в 2023 и начале 2024 гг.⁹

⁹ Отметим, что начало в 2024 г. нового политического цикла само по себе создаёт благоприятные условия для объективно и без того назревшей «перезагрузки» экономической стратегии.

Эти комплексы мер, в свою очередь, можно разделить на четыре группы:

1. Технологический суверенитет и структурная устойчивость национальной экономики.

Принятие в 2022-2023 гг. текущих мер, направленных на предотвращение негативного влияния санкций (возврат к практике «параллельного импорта», включая высокотехнологичное оборудование и электронику), упрощенный порядок регистрации лекарств, льготное кредитование импорта приоритетных товаров и т.д.) сопровождалось формированием долгосрочной цели – достижения технологической независимости в критических отраслях экономики.

В апреле 2023 г. были определены 13 направлений промышленного производства с уровнем локализации 50%, развитие которых, с точки зрения технологического суверенитета, становится приоритетным (авиация, медицинская техника и фармацевтика, нефтегазовое оборудование, станкостроение и т.д.). Одновременно статус приоритетных проектов для структурной адаптации национальной экономики получили инфраструктурные проекты для переориентации и развития логистики внешнеторговых связей с дружественными странами Востока и Юга.

В мае 2023 г. принята Концепция технологического развития до 2030 г. Ее основная цель – создание в стране к 2030 г. собственной научной, кадровой и технологической базы критических и сквозных технологий. Так по приоритетным направлениям промышленности доля соответствующих отечественных товаров в объеме потребления к 2030 г. должна составить не менее 75%. Один из механизмов достижения поставленных целей – мегапроекты, т.е. крупные промышленные проекты с объемом инвестиций не менее 10 млрд. руб. Была утверждена первая очередь из 10 мегапроектов, реализация которых планируется до конца 2024 г. В их число входят проекты по производству фармацевтической, химической, станкоинструментальной,

электронной продукции, беспилотников и СПГ на основе отечественного оборудования. К июню предполагается разработать перечень второй очереди мегапроектов (добыча и переработка критически важных видов сырья, оборудование для АПК, атомной промышленности, строительного и дорожно-строительного комплекса).

Одновременно принимается целый ряд отраслевых документов долгосрочного планирования:

- обновлённая Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности России до 2030 г. и на период до 2035 г.;
- Стратегия развития фармацевтической промышленности до 2030 г.;
- Стратегия развития беспилотной авиации до 2030 г.;
- Концепция регулирования отрасли квантовых коммуникаций до 2030 г.;
- Стратегия развития производства органической продукции до 2030 г.
- Стратегия развития отрасли связи до 2035 г.

2. Развитие регионов и регионального управления, в особенности регионов российского Дальнего Востока, Арктической зоны, Северного Кавказа, Калининградской области, а также новых регионов.

Эти приоритеты уже были озвучены в принятой в 2019 г. Стратегии пространственного развития России на период до 2025 г., однако их значение ещё более возрастает в современных условиях.

Во-первых, с ростом геополитической напряженности повышается роль фактора национальной безопасности, особенно в этих регионах.

Во-вторых, использование внутренних источников развития требует ликвидации территориальных дисбалансов и повышения связанности регионов.

В-третьих, трансформация внешнеэкономических связей ставит задачу по формированию с участием этих регионов экономической базы и транспортно-логистической инфраструктуры со странами Юга и Востока.

В-четвертых, в перспективе регионы Восточной Сибири, Дальнего Востока и Арктики будут формировать основную минерально-сырьевую базу России.

В этой логике в прошлом году расширялась поддержка этих регионов (дополнительные ресурсы на социальную инфраструктуру, льготные кредиты на мастер-планы развития городов, расширение территорий опережающего развития, адресная поддержка регионов с низкой рождаемостью).

В этом же русле происходит формирование планов долгосрочного развития регионов. В частности, при обсуждении концепции новой Стратегии пространственного развития с учетом текущих условий и приоритетов.

3. Демография и уровень жизни.

И без того острый для страны, этот вопрос стал одним из центральных для государства с момента пандемии COVID-2019. Сначала противопандемийные, а затем антикризисные меры поддержки населения и рынка труда, очевидно, дополнятся долгосрочными проблемами адаптации экономики к социально-демографическим ограничениям: 1) снижению численности экономически активного населения, 2) структурной трансформации и усилением отраслевых дисбалансов (избыточная занятость в одних отраслях при нехватке кадров – в других). Отсюда - необходимость реализации соответствующих долгосрочных мер (например, продление до 2030 г. программ материнского капитала, семейной ипотеки и т.д.).

4. Эффективность экономики и производительность труда, кадровые ресурсы.

Повышение производительности труда (и, в частности, соответствующая этой задаче модернизация профессионального образования и институтов рынка труда) становится одной из ключевых задач перед лицом уже имеющегося (и, очевидно, долгосрочного) дефицита кадров как в

существующих, так и вновь возникающих производствах. Отсюда два основных направления:

1) роботизация (Россия в числе 25 стран-лидеров по числу роботов к 2030 г.) и реализация программ повышения производительности труда на предприятиях;

2) развитие человеческого капитала - модернизация и расширение образовательной инфраструктуры (строительство по стране 25 университетских кампусов и сети из 100 инженерных школ), новый нацпроект «Кадры» и федеральный проект «Профессионалитет».

Материал подготовили:

руководитель направления Белоусов Д.Р.

ведущий эксперт Волков Р.Г.

эксперт Аблаев Э.Ю.