

СТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ДОКУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

АННОТАЦИЯ

В статье проводится сравнительный анализ Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года как документа стратегического планирования. Дается общая характеристика угрозам и вызовам экономической безопасности с учетом особенностей развития государства на протяжении последних 25 лет, а также исследуется вопрос эволюции задач государственной политики обеспечения экономической безопасности.

Ключевые слова: экономика; стратегия; безопасность; государство; вызовы и угрозы; государственная политика.

STUPACHENKO E.V.

STRATEGY OF ECONOMIC SAFETY OF THE RUSSIAN FEDERATION AS THE DOCUMENT OF THE STRATEGIC PLANNING

ABSTRACT

In the article the comparative analysis of strategy of economic safety of the Russian Federation up to the year 2030 as the document of strategic planning is conducted. General characteristic is given to threats and calls of economic safety taking into account the special features of the development of state in recent 25 years, and a question of the evolution of the tasks of the state policy of providing economic safety also is investigated.

Keywords: the economy; strategy; safety; state; calls and threat; state policy.

Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года за № 208 утверждена Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года (далее – Стратегия экономической безопасности) [1].

Указанный документ заменил Государственную стратегию экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) (далее – Государственная стратегия), действовавшую более 20-ти лет на основании Указа Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 года № 608 [2].

Государственная стратегия, к практической реализации которой Правительство Российской Федерации приступило только через восемь месяцев (см. постановление от 27.12.1996 № 1569 «О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений), одобренной Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 года № 608» [3]), реально осуществлена не была, и многое из того, что хотелось предотвратить, все-таки случилось, что объясняется противоречивой государственной политикой в области экономических преобразований [4, с. 7].

О необходимости разработки и принятия нового документа в области стратегического планирования в сфере экономической безопасности говорилось неоднократно [5, с. 6-13; 6].

Проект Стратегии экономической безопасности был обсужден на заседании Совета безопасности Российской Федерации 7 декабря 2016 года. Как отметил в своем выступлении Президент Российской Федерации Путин В.В. – «...в этом документе определены важнейшие направления работы по обеспечению суверенитета страны в экономической, технологической, финансовой сферах.» [7].

Как следует из Стратегии экономической безопасности, она направлена на обеспечение противодействия вызовам и угрозам экономической безопасности, предотвращение кризисных явлений в ресурсно-сырьевой, производственной, научно-технологической и финансовой сферах, а также на недопущение снижения качества жизни населения (п. 3), является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях (п. 5).

В целях уяснения содержания Стратегии экономической безопасности представляется необходимым проанализировать основные её понятия и положения, в том числе путем сравнения с ранее действовавшей Государственной стратегией.

Несмотря на то, что понятие «стратегия» в отечественном законодательстве употребляется довольно часто, легально его определение в каких-

либо документах не закреплено. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8] (далее – Закон о стратегическом планировании), а также сама Стратегия экономической безопасности (а также ранее действовавшая Государственная стратегия) также не дают его определения, что во многом обедняет содержание указанных документов. Само слово стратегия в современном мире уже не используется только в его исконном значении (наука о войне, наука полководца), а определяется как общий, недетализированный план какой-либо деятельности, охватывающий длительный период времени.

Соответственно из понятия стратегия логичным вытекает и определение понятия «стратегическое планирование», под которым в соответствии с п. 1 ст. 3 Закона о стратегическом планировании понимается деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

По мнению отдельных авторов, система стратегического планирования выступает наиболее эффективным механизмом, способным в современных условиях обеспечить практическую реализацию инновационно-ориентированной модели социально-экономического развития, а также эффективность государственного управления. Именно эта система управления позволяет с достаточной обоснованностью определить основные цели долгосрочного развития, прежде всего, цели, соответствующие требованиям модернизации экономики страны и её регионов, а также создать надежные механизмы практической реализации этих целей [9, 187-188].

В отличие от Государственной стратегии Стратегия экономической безопасности вводит новый

понятийный аппарат, определяя содержание таких понятий как экономическая безопасность, экономический суверенитет, национальные интересы в экономической сфере, риск в области экономической безопасности и др. Указанные понятия впервые получили легальное определение и помогают уяснить их точное содержание при том, что обозначенные термины ранее использовались федеральным законодателем без раскрытия их признаков.

Например, понятие «экономический суверенитет» использовалось в федеральных законах от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (ст. 19) [10], от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (ст. 6) [11]. Представляется интересным подход законодателя при подготовке и принятии Закона РСФСР от 21 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» [12], который вместе термина «экономический суверенитет» оперировал термином «экономическая основа суверенитета».

В отличие от экономического суверенитета термин «национальные интересы Российской Федерации в экономической сфере» ранее в нормативных правовых актах не использовался. Согласно пп. 3 п. 7 Стратегии экономической безопасности под ними понимаются объективно значимые экономические потребности страны, удовлетворение которых обеспечивает реализацию стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. Представляется, что данное определение также не лишено недостатков, так как далее в документе не раскрывается, что такое «объективно значимые экономические потребности страны». В этой связи полагаем возможным согласиться с мнением Г.Ю. Федотовой, полагающей, что защищенность национальных интересов в экономической сфере является ключевой и состоит в обеспечении функционирования отечественной экономики в режиме расширенного воспроизводства; защите интересов отечественных производителей; постоянном контроле за стратегическими ресурсами страны; поддержании научного потенциала; создании единого экономического пространства; сохранении и развитии внутреннего рынка; повышении конкурентоспособности отечественной продукции на внешних рынках [13, 48-53].

Помимо угроз Стратегия экономической безопасности вводит новое понятие – вызовы экономической безопасности, под которыми понимаются совокупность факторов, способных при определенных условиях привести к возникновению угрозы экономической безопасности. Исходя из указанного определения, вызовы сами по себе не наносят ущерб экономической безопасности, но их наличие содержит в себе потенциальную возможность появления угроз, под которыми понимаются совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере. Вместе с тем далее в Стратегии экономической безопасности вызовы и угрозы перечисляются в пункте 12 единым списком без указания на то, какой из перечисленных факторов является вызовом или угрозой.

Всего таких факторов перечислено 25, среди них, например, такие – стремление развитых стран использовать свои преимущества в уровне развития экономики в качестве инструмента глобальной конкуренции; усиление структурных дисбалансов в мировой экономике и финансовой системе; усиление колебаний конъюнктуры мировых товарных и финансовых рынков; исчерпание экспортно-сырьевой модели экономического развития; отсутствие российских несырьевых компаний среди глобальных лидеров мировой экономики и другие.

Представляется, что указанный перечень вызовов и угроз экономической безопасности сохранит свою актуальность на ближайшую перспективу.

Ранее действовавшая Государственная стратегия термином «вызов экономической безопасности» не оперировала, однако в предпоследнем абзаце раздела II перечислялись основные причины, вызывающие возникновение угроз экономической безопасности, среди которых упоминались неустойчивость финансового положения предприятий, неблагоприятный инвестиционный климат, сохранение инфляционных процессов и другие проблемы, связанные с финансовой дестабилизацией в экономике.

Раздел II Государственной стратегии ранее классифицировал угрозы экономической безопасности по следующим четырем основным блокам:

1) увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности, что ведет к нарушению социального мира и общественного согласия (увеличение доли бедных слоев населения, рост безработицы, задержка выплаты заработной платы, остановка предприятий и др.);

2) деформированность структуры российской экономики (усиление топливно-сырьевой направленности экономики, низкая конкурентоспособность продукции большинства предприятий, завоевание иностранными фирмами внутреннего рынка, рост внешнего долга России и др.);

3) возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов (наличие депрессивных, кризисных и отсталых районов, нарушение производственно-технологических связей между предприятиями и др.);

4) криминализация общества и хозяйственной деятельности (сращивание части чиновников с организованной преступностью, ослабление системы государственного контроля, что привело к расширению деятельности криминальных структур на внутреннем финансовом рынке, в сфере приватизации, экспортно-импортных операций и торговли).

Следует отметить, что ряд угроз, перечисленных в Государственной стратегии, в той или иной формулировке сохранились в Стратегии экономической безопасности, например – исчерпание экспортно-сырьевой модели экономической развития, отсутствие российских несырьевых компаний среди глобальных лидеров мировой экономики, усиление дифференциации населения по уровню доходов, высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере, неравномерность пространственного развития Российской Федерации.

Таким образом, негативные факторы, впервые обозначенные в качестве угроз экономической безопасности еще в 1996 году, по-прежнему не теряют свою актуальность, и требует выработки адекватных нынешним условиям механизмов противодействия.

Не менее важным представляется условное деление вызовов и угроз, указанных в пункте 12 Стратегии экономической безопасности, на внешние и внутренние. Так, вызовы и угрозы, указанные

в подпунктах 1-10 пункта 12, по нашему мнению, можно отнести к категории внешних (стремление развитых государств использовать свои преимущества в уровне развития экономики, усиление структурных дисбалансов в мировой экономике, усиление колебаний конъюнктуры мировых товарных и финансовых рынков и др.), а в подпунктах 11-25 – к категории внутренних (недостаточный объём инвестиций в реальный сектор экономики, истощение ресурсной базы топливно-сырьевых отраслей, недостаточность трудовых ресурсов и др.).

Следует отметить и изрядную долю самокритики, обозначенную в отдельных вызовах и угрозах Стратегии экономической безопасности, которую можно отнести к просчётам государственного управления, напрямую относящихся к выстраиваемой модели экономической системы. По нашему мнению, к данной категории вызовов и угроз можно отнести такие факторы, как несбалансированность национальной бюджетной системы, недостаточно эффективное государственное управление, снижение качества и доступности образования, медицинской помощи, неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития. Указанные негативные факторы достаточно наглядно иллюстрируют определённые противоречия, прослеживающиеся в государственной политике в сфере экономики. Таких примеров достаточно (в частности, имеются факты закрытия больниц, поликлиник и иных учреждений здравоохранения, сокращения ставок врачей узких специальностей под предлогом «оптимизации» и др.).

Существенные изменения коснулись аксиологической составляющей (раздел III Стратегии экономической безопасности). Впервые в качестве одной из целей поставлено обеспечение экономического суверенитета Российской Федерации как объективно существующей независимости государства в проведении внутренней и внешней экономической политики с учетом международных обязательств (пп.1 п. 14).

Кроме того, существенно сместился вектор вновь обозначенных целей. Так, если в 1996 году Государственная стратегия имела целями лишь

создание приемлемых условий для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и **сохранения** целостности государства (абзац третий раздела I), то теперь Стратегия экономической безопасности ориентирует на обеспечение экономического **роста** (пп. 3 п. 14) и **повышение уровня и улучшение качества** жизни населения (пп. 6 п. 14). Отметим, что несмотря на указание такой цели гуманистического характера, как повышение уровня и улучшение качества жизни населения, далее в Стратегии экономической безопасности какие-либо параметры оценки и показатели достижения этой цели не определены. Одновременно с указанным в пункте 38 данного документа указывается, что итогом ее реализации является, среди прочих, повышение уровня и улучшение качества жизни населения.

Помимо изложенного, Стратегия экономической безопасности теперь ставит задачи государственной политики обеспечения экономической безопасности по каждому из следующих утверждённых направлений (пункты 15-23):

1) развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики;

2) обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики;

3) создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий, стимулирования инновационного развития, а также совершенствование нормативной правовой базы в этой сфере;

4) устойчивое развитие национальной финансовой системы;

5) сбалансированное пространственное и региональное развитие Российской Федерации, укрепление единства её экономического пространства;

6) повышение эффективности внешнеэкономического сотрудничества и реализация конкурентных преимуществ экспортно ориентированных секторов экономики;

7) обеспечение безопасности экономической деятельности;

8) развитие человеческого потенциала.

В ранее действовавшем документе стратегического планирования такая классификация задач

в зависимости от направлений отсутствовала, да и сами задачи обеспечения экономической безопасности как таковые не ставились.

Значительное внимание в Стратегии экономической безопасности уделено показателям состояния экономической безопасности (их также можно назвать критериями) (раздел IV). Таких показателей всего 40 (пункт 27) которые охватывают широкий круг параметров на уровнях макро- и микроэкономики, они учитывают не только традиционные оценочные позиции (например, ВВП на душу населения, уровень инфляции, индекс денежной массы, внешний долг Российской Федерации и т.п.), но и содержат посыл к повышению оценки конкурентоспособности отечественных товаров и услуг на международном уровне (доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме, доля высокотехнологичной и наукоёмкой продукции в ВВП, доля организаций, осуществляющих технологические инновации).

Государственная стратегия ранее оперировала всего 8-ю критериями экономической безопасности, которые, по истечении более чем 20-ти лет, безусловно, уже не отвечают современным вызовам и угрозам.

Вместе с тем нельзя не отметить, что Стратегия экономической безопасности, конституируя в пунктах 29-31 самые общие требования, которыми необходимо руководствоваться в ходе мониторинга и оценки состояния экономической безопасности, не закладывает хотя бы в общих чертах методику мониторинга и оценки указанных 40 критериев. И если у работников государственных органов и организаций, ответственных за формирование каждого конкретного показателя (например, индекса физического объёма ВВП, уровня инфляции, уровня преступности в сфере экономики и др.), как правило, не возникает проблем при работе с ними, то неясным остаётся вопрос, каким образом всё-таки увязать 40 критериев в единую систему, обеспечивающую в логической последовательности приближенную к объективной реальности картину экономической безопасности России. В этой связи представляется необходимым дополнительно заняться вопросом о подготовке методики мониторинга и оценки состояния экономической безопасности.

С учетом изложенного представляется, что

Стратегия экономической безопасности как документ стратегического планирования, при организации должного исполнения по обозначенным направлениям государственной политики в рассматриваемой сфере, а также определённой корректировке, представляет собой эффективный инструмент, способный обеспечить достижение поставленных целей и реализацию обозначенных задач.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года / СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.
2. Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» / СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2117.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1996 г. № 1569 «О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений), одобренной Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 года № 608») / СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 240.
4. Мысловский Е. Н. Государство и экономика. – М.: СПАС, 1999. – 96 с.
5. Казанцев С. В. О стратегии экономической безопасности // Мир новой экономики. – 2016. – № 3. – С. 6-13.
6. Чижиков Э. Н. О стратегии экономической безопасности Российской Федерации // Credo New. – 2017. – № 1. (http://www.intelros.ru/readroom/credo_new/e1-2017/32199-o-strategii-ekonomicheskoy-bezopasnosti-rossiyskoy-federacii.html) (дата обращения 29.05.2017).
7. Владимир Путин провёл заседание Совета Безопасности, посвящённое обсуждению проекта Стратегии экономической безопасности [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/53429> (проверено 29.05.2017).
8. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

9. Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации: монография / Н.М. Казанцев, Е.М. Бухвальд, А.Р. Бахтизин и др.; под ред. Н.М. Казанцева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ЗАО «Гриф и К», 2013. – 468 с.

10. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

11. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г.

№ 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

12. Закон РСФСР от 21 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

13. Федотова Ю. Г. Социальная государственность и социально-экономические основы конституционного строя Российской Федерации в судебной практике // Социальное и пенсионное право. – 2015. – № 4.