



ОТРАСЛЕВЫЕ РЫНКИ И РЫНОЧНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА SECTORAL MARKETS AND MARKET INFRASTRUCTURE

УДК 332.142; 342.552

DOI 10.52575/2687-0932-2022-49-1-67-78

Экономические аспекты новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

Бухвальд Е.М.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт экономики Российской академии наук
Россия, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32
E-mail: buchvald@mail.ru

Аннотация. До настоящего времени не удалось добиться органичной интеграции стратегических документов по национальной безопасности в единую практику стратегического планирования на всех уровнях управления. Содержащееся в действующем законодательстве указание на стратегию безопасности как один из ключевых документов стратегического планирования, по сути, не реализуется. Стратегированию национальной безопасности посвящено значительное число научных работ, однако пути согласования документов национальной безопасности и по социально-экономическому развитию в целом все еще остаются недостаточно исследованными. Целью работы выступает анализ возможностей проекции экономических параметров безопасности на иные документы стратегического планирования. В методологическом аспекте основой работы являются исследования по экономико-правовым проблемам национальной, в т. ч. экономической безопасности, сформулированные в работах Л.И. Абалкина, В.К. Сенчагова, С.Ю. Глазьева и других авторов.

Ключевые слова: национальная экономическая безопасность, стратегическое планирование, экономический рост; социальные аспекты стратегирования, политика регионального развития

Для цитирования: Бухвальд Е.М. 2022. Экономические аспекты новой стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Экономика. Информатика. 49(1): 67–78. DOI 10.52575/2687-0932-2022-49-1-67-78

Economic aspects of a new Strategy of national security of the Russian Federation

Evgeniy V. Buchwald

Federal State Budgetary Institution of Science
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences
32 Nakhimovsky Ave, Moscow, 117218, Russia
E-mail: buchvald@mail.ru

Abstract. By the moment, it appeared not possible to achieve an organic integration of strategic documents on national security into the single practice of strategic planning at all levels of government. The reference to the security strategy as one of the key documents of strategic planning, containing in the current legislation, in fact, has not being implemented. A significant number of scientific papers were devoted to the strategizing of national security, but the problem of coordinating security and socio-economic development in general still remains insufficiently studied. The purpose of this work is to analyze the practical possibilities of integrating economic parameters of the security strategy in other documents in the sphere of socio-economic strategizing. In the methodological aspect the basis of the given paper is the research on economic and legal



problems of national, including economic security, formulated in the works of L.I. Abalkin, V.K. Senchagov, S.Yu. Glaziyev and other authors.

Keywords: national and economic security, strategic planning, economic growth; social aspects of strategizing, regional development policy

For citation: Buchwald E.M. 2022. Economic aspects of the New National Security Strategy of the Russian Federation. Economics. Information technologies. 49(1): 67–78 (in Russian). DOI 10.52575/2687-0932-2022-49-1-67-78

Введение

Принятие в 2021 г. новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Указ Президента РФ № 400, 2021 г.] (далее – СЭБ-2021) отражает не только установленное законом формальное требование об обновлении подобного рода документов не реже одного раза в 6 лет. Следует принять во внимание и очевидную необходимость добиться более четкого раскрытия наиболее актуальных в настоящее время угроз для безопасного развития страны. Речь идет как об угрозах, уже отмечавшихся ранее, так и проявивших себя в последнее время. Действующее законодательство определяет стратегии безопасности как одну из ключевых основ для всей системы документов стратегического планирования. Однако для осуществления этой функции стратегии безопасности должны отвечать определенным требованиям, в числе которых актуальность фиксируемых рисков и угроз для безопасности страны; конкретное раскрытие условий реализации этих рисков и угроз, включая соответствующие количественные и качественные параметры. Сюда также следует отнести такое требование, как достаточно определенное указание на меры государственной политики, способные «отвести» эти угрозы и риски и минимизировать их возможный негативный эффект, в т. ч. экономического и социального характера. Это ставит задачу оценить, насколько названные требования реализуются в новой стратегии безопасности, какие новации наиболее востребованы в системе документов по безопасности, какие изменения и дополнения необходимы для придания этим документам ключевой роли в практике стратегического планирования и в реализации национальных целей развития [Указ Президента РФ № 474, 2020]. Наконец, важное значение имеет своевременная актуализация законодательной базы в сфере обеспечения национальной и экономической безопасности, которая представлена, прежде всего, ФЗ № 390 [Федеральный закон «О безопасности», 2010].

Объекты и методы исследования

Объектом исследования выступают основные условия и механизмы обеспечения национальной, в т. ч. экономической безопасности Российской Федерации. Формально, определения основных понятий безопасности и содержащихся здесь угроз и рисков содержатся в действующем целевом законе и в двух ключевых стратегических документах по безопасности. Это – появившийся в 2021 г. обновленный вариант Стратегии национальной безопасности и принятая в 2017 г. и Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г. [Указ президента РФ № 208 2017 г.] (далее – СЭБ-2017). Надо сказать, что эти стратегии, близкие по своей целевой функции, на деле имеют различный правовой статус. Основные требования к Стратегии национальной безопасности, хотя и в очень общем виде, закреплены в ФЗ № 390 «О безопасности» и в ФЗ № 172 «О стратегическом планировании...» (Федеральный закон № 172 2014 г.). В свою очередь, Стратегия экономической безопасности официального статуса документа стратегического планирования не имеет – ни в одном из названных выше законодательных документов она вообще не упоминается.

В настоящее время экономический блок в СНБ-2021 несколько расширен и дополнен по сравнению с аналогичным разделом ранее действовавшего документа [Указ Президента Российской Федерации № 683 2015 г.] (далее СНБ-2015), но в целом содержательно по кругу



рассматриваемых вопросов уступает действующей Стратегии экономической безопасности (СЭБ-2017). В этой связи в ходе научных дискуссий возникли определенные сомнения: является ли экономическая безопасность особым объектом исследования и управления или это просто «фрагмент» из теории и практики обеспечения национальной безопасности в целом. Соответственно, при подготовке СНБ-2021 также имели место дискуссии относительно того, стоит ли существенно расширить экономический блок этого документа (тогда Стратегия экономической безопасности более не принимается) или Стратегия экономической безопасности должна «работать» и далее, но при условии ее включения в орбиту законодательного регулирования [Редкоус, 2021].

Текст СНБ-2021, как будет отмечено ниже, указывает на отсутствие четкой позиции по документальному оформлению стратегирования национальной безопасности в перспективе – с или без Стратегии экономической безопасности. Гипотезой исследования в данной статье является позиция о безальтернативности «мощного» экономического блока СНБ, что требует конкретности и информативности этого блока, а также параллельного использования в работе методов сравнительного экономического и правового анализа.

Обе стратегии национальной безопасности – предшествующая и действующая – не содержат (в качестве элемента понятийного аппарата) определения экономической безопасности как целостного научного и практически конкретного феномена и трактуют его только по отдельным составляющим [Касьмова, 2021]. Однако такое определение есть в СЭБ-2017. Этот документ определяет экономическую безопасность (т. е. по сути совокупность экономических аспектов национальной безопасности в целом) как «состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при которой обеспечивается экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации». С экономической точки зрения СНБ-15 включала в число ключевых факторов национальной безопасности «устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации». В СНБ-21 этот тезис в целом был повторен, правда, с изъятием проблемного определения «устойчивое». Однако в настоящее время критическое значение имеет не только содержательная сторона экономического блока СНБ-2021, но и то, как она вписывается в современную систему управления социально-экономическими процессами в стране, прежде всего, на основе использования принципов и методов стратегического планирования.

Результаты и их обсуждение

Национальная безопасность как объект управления и стратегирования

Несмотря на нашу позицию о необходимости сохранить, законодательно закрепить и далее совершенствовать такой документ стратегического планирования как СЭБ, это не дает нам оснований полагать, что экономический блок СНБ может иметь второстепенный характер. Этот блок также нуждается в постоянной корректировке, что в целом должно обеспечить системность представлений об условиях (факторах) национальной безопасности, включая и совокупность необходимых для этого социально-экономических предпосылок [Андрианов, 2021]. Зарубежные исследователи также отмечают относительное возрастание значимости экономических компонентов экономической безопасности [Mazarr, 2016]. В этом направлении движется и зарубежная практика государственного управления [Ананьева, Годованюк, 2021; Братов, 2021].

Однако применительно к изложению данного круга проблем в СНБ-2021 есть ряд особенностей, на которые уже рассматривались российскими экспертами [Неймарк, 2021] и на которые следует обратить особое внимание.

Во-первых, сравнивая два документа – СНБ-2015 и СНБ-2021 – исследователи обратили внимание, что в документе 2021 г. основные новации коснулись, прежде всего, внешнеполитических и внешнеэкономических аспектов безопасности страны. При этом «внутрен-



ние» социально-экономические слагаемые этой безопасности (при их некоторой перегруппировке, на которую мы обратим внимание далее) в принципе существенному обновлению и дополнению не подверглись [Ильин, Морев, 2021]. В целом такой тренд эволюции документов по безопасности во многом представляется закономерным. Внешние – политические и экономические – условия национальной безопасности Российской Федерации в последнее время эволюционируют достаточно быстро, причем очевидно в сторону усиления содержащихся здесь вызовов и угроз. Связанные с этим риски для национальной безопасности страны неизбежно серьезно расширяются и модифицируются, что и нашло отражение в СНБ-2021. Напротив, за 6 лет действия СПБ-2015 г. социально-экономическая ситуация в стране радикальных изменений не претерпела: какие проблемы и риски имели место, те в основном и сохранились. По сути эти годы экономика страны «топталась на месте», а жизненный уровень населения в течение ряда лет показывал тренд снижения. В этом смысле потенциально возможные угрозы безопасности и наиболее значимые пути преодоления этих угроз, представленные в СНБ-2015, к рубежу 2021 г. особой модификации не подверглись. Можно сказать, что такой источник рисков, отмеченный в СНБ-2015, как «неблагоприятная динамика развития экономики», в основном «состоялся».

К настоящему времени фокус наиболее значимых потенциальных рисков несколько сместился. Описание стратегических приоритетов и рисков национальной безопасности в СНБ-2021 оказалось под влиянием положений, содержащихся в Указе Президента РФ по национальным целям развития [Указ Президента РФ, 2021]. В этом смысле можно констатировать, что в перспективе основные социально-экономические риски для национальной безопасности Российской Федерации связаны в основном именно с угрозой недостижения национальных целей развития.

Во-вторых, в современных условиях практическая значимость отражения социально-экономических аспектов национальной безопасности определяется не только полной актуальностью этого отражения, но и, как уже было отмечено ниже, его подчинению требованиям формирующейся системе стратегического планирования в стране. Нельзя не обратить внимания на то, что обе стратегии по безопасности – СНБ-2015 и СНБ-2021 – принимались тогда, когда уже действовал ФЗ № 172 о стратегическом планировании [Федеральный закон № 172 2014 г.]. Более того, оба документа характеризуют себя в качестве базового документа стратегического планирования, определяющего национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации. Формально это предъявляет этим документам очень высокие требования, которые вполне справедливо соотносить с принципами стратегического планирования, установленными ст. ФЗ № 172 (ст. 7) [Князев, 2021].

Это, в частности, принципы преемственности и сбалансированности системы стратегического планирования; эффективности стратегического планирования; прозрачности (открытости) стратегического планирования; ресурсной обеспеченности; измеряемости целей, основанных на программно-целевом методе их достижения. Однако на деле такого соответствия как не было в СНБ-2015 (Князев, 2021), так нет его и в СНБ-2021. Нет ни преемственности документов (т. е. подведения в СНБ-2021 итогов реализации СНБ-2015); нет ресурсной обеспеченности (не ясно, сколько будет «стоять» реализация стратегии); нет измеряемости целей (они просто не имеют количественного обозначения) и пр. В результате, сегодня значимость стратегий безопасности как «рабочих», тем более, как «базовых» документов стратегического планирования весьма невелика. Более того, в этих условиях само по себе вменение документам по безопасности категории «стратегия» представляется недостаточно обоснованным. Соответственно, и утверждение за документами по безопасности роли «базовых» документов стратегического планирования несет в себе известную долю преувеличения, причем преувеличения неконструктивного характера.

«Базовые» документы стратегического планирования, кроме соответствия названным выше требованиям, должны содержать в себе четкий механизм проекции их основных положений на все иные документы стратегического планирования, включая и их программно-



проектный аппарат. Но в случае со стратегиями безопасности такого соответствия явно не наблюдается. В результате, в случае, если такие стратегии на деле будут использоваться для осуществления каких-либо практических мер государственного регулирования, это само по себе создает риски принятия неэффективных и даже ошибочных управленческих решений. Особенно значимо такие риски проявляют себя в сфере регулирования процессов социально-экономического характера.

Экономический контекст стратегий безопасности и его эволюция

Сказанное выше позволяет сделать вывод, что экономический «блок» Стратегии безопасности остается принципиально важным для успешной реализации функциональной роли этого документа стратегического планирования в силу тесной взаимообусловленности его экономических и внеэкономических составляющих. Формально надо отдать должное: СНБ-2021 неизменно остается на позиции преобладающего значения факторов социально-экономического характера для системного обеспечения требований национальной безопасности. Можно даже сказать, что возникновение тех или иных проблем, трудностей в сфере социально-экономического развития страны часто выступает конечной, результирующей всех иных угроз и рисков для национальной безопасности. Это связано с тем, что риски и угрозы национальной безопасности, как правило, носят системный характер. Факторы «внешнего» и даже внеэкономического характера вполне реально создают дополнительные риски для социально-экономического развития страны (например, через санкционные механизмы) [Козин, Радченко, 2021].

И, напротив, риски «внутреннего» характера (например, низкие темпы экономического роста, технологическое отставание, неадекватность сферы социальных услуг и пр.) способны существенно усилить уязвимость страны перед лицом тех или иных вызовов и угроз извне. Не случайно в СНБ-2021 указано, что «Основными факторами, определяющими положение и роль Российской Федерации в мире в долгосрочной перспективе, становятся высокое качество человеческого потенциала, способность обеспечить технологическое лидерство, эффективность государственного управления и перевод экономики на новую технологическую основу». Это позволяет констатировать, что СНБ-2021 заметно продвинулась в раскрытии системного характера как самих рисков и угроз для страны, так и в определении путей преодоления этих рисков и угроз.

Как мы полагаем, основные новации СНБ-2021 определяются, прежде всего, новым подходом к структуризации этого документа по сравнению с СНБ-2015. Это касается и круга факторов безопасности, непосредственно относящихся к вопросам социально-экономического характера. В СНБ-2015 к социально-экономическим блокам документа можно было отнести следующие разделы: «Повышение качества жизни российских граждан» (пп. 50-54); «Экономический рост» (пп. 55-66); «Наука, технологии и образование» (пп. 67-70); «Здравоохранение» (пп. 71-75); «Культура» (пп. 76-82); «Экология живых систем и рациональное природопользование» (пп. 83-86). Однако при этом в документе отсутствовало обобщающее представление о сути экономической безопасности как объекта управления, а также о взаимозависимости составляющих ее компонентов.

В этом контексте анализ позволяет указать на ряд принципиальных отличий и преимуществ СНБ-2021 по сравнению с аналогичным документом 2015 г. Прежде всего, обращает на себя внимание то, что обсуждение основных слагаемых национальной безопасности начинается с раздела «Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала» (пп. 28–33). В данном разделе основной акцент делается на проблемы социально-демографического характера, что в целом отвечает приоритетам национальных целей развития Российской Федерации. Здесь есть некоторые содержательные новации по сравнению с положениями соответствующих разделов СНБ-2015, но, на наш взгляд, они не носят принципиального характера. Например, это ряд закономерно введенных новых постановок, учитывающих уроки пандемии COVID-2019 и усилий по ее преодолению. В частности, это тези-



сы об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о повышении качества и доступности медицинской помощи, включая вакцинацию и лекарственное обеспечение; об обеспечении устойчивости системы здравоохранения, ее адаптации к новым вызовам и угрозам, в том числе, связанным с распространением инфекционных заболеваний, создание резервов лекарственных препаратов и медицинских изделий. При этом из СНБ-2021 по сравнению с СНБ-2015 выведен ряд разделов социальной направленности, что, как мы полагаем, сказалось на конкретности целевых установок этого характера. Это, в частности, такие разделы, как «здравоохранение» и «культура».

Однако наиболее значимой новацией социально-экономического вектора СНБ-2021 стало введение раздела «Экономическая безопасность». Появление такого обобщающего раздела в СНБ-2021 говорит о следующем: есть основания предположить, что в дальнейшем стратегирование безопасности в Российской Федерации может пойти и без особой Стратегии экономической безопасности. Раздел, как уже было отмечено выше, не содержит обобщающего определения экономической безопасности как важнейшей составляющей национальной безопасности в целом. Эта часть СНБ-2017 начинается с достаточно общего описания неких трендов экономического развития в мире и в стране, которые при тех или иных условиях, действительно, могут привести собой угрозы и риски для национальной, и в т. ч. и экономической безопасности страны.

Смысловая нагрузка этого раздела документа представляется очень значимой, учитывая, что период между двумя стратегиями безопасности показал весьма неудовлетворительные результаты социально-экономического характера. Так, за 6 лет до принятия СНБ-2015 (2014 г. к 2008 г.) прирост ВВП России составил 7,1 %. За следующие 6 лет (2020 г. к 2015 г.) этот прирост составил только 3,9 %. Динамика реального объема инвестиций в основной капитал российской экономики за весь этот период была очень неустойчива. Но в целом к 2020 г. этот показатель оставался на уровне 2012–2014 гг. Аналогично выглядит и динамика показателей социального характера (располагаемые доходы населения; реальная заработная плата и пр.). В 2020 г. реальные доходы населения все еще оставались ниже уровня 2013–2015 гг. Такие тенденции еще не «смертельная» угроза, но наряду с недостаточной эффективностью государственного управления, его «проолигархическим» характером – вполне очевидный риск утраты фундамента устойчивого социально-экономического развития страны на достаточно долговременную перспективу [Rothacher, 2021]

Казалось бы, такая ситуация взывала ко включению в СНБ-2021 выводов и рекомендаций очень глубокого, но все же вполне конкретного, конструктивного характера. К сожалению, таких позитивных сдвигов в тексте документа оказалось очень немного. Те тренды социально-экономического развития, которые, по мнению авторов СНБ-2021, способны при тех или иных условиях генерировать угрозы и угрозы для развития страны, во многих случаях представлены настолько неконкретно, что принять их серьезно, как основу для практики социально-экономического стратегирования без дополнительной конкретизации, принципиально невозможно.

Примером может служить неизменная установка Стратегий безопасности на «стимулирование темпов роста экономики, превышающих аналогичные показатели развитых государств» (СНБ-2015); на «создание условий для экономического роста Российской Федерации, темпы которого будут выше мировых» (СНБ-2021 г.). В принципе, можно задаваться подобной целью, ибо только экономический рост, темпы которого будут выше мировых, способен усилить позиции Российской Федерации в мировой экономике. Однако в практике стратегического планирования эта целевая установка бессодержательна: здесь желаемые темпы роста должны определяться их достаточностью для решения основных задач в сфере хозяйственного и социального развития.

Другим примером может служить даваемая в СНБ-2021 установка на «устранение дисбалансов в экономике и территориальном развитии» (п. 64). Это – точный повтор части текста п. 59 СНБ-15. Сразу возникают вопросы: о каких именно дисбалансах идет речь и можно



ли на основе такого явного повтора сделать вывод, что в данной сфере российской экономики за прошедшие 6 лет ничего не изменилось.

Однако не стоит думать, что тренд таких повторов заключен только в пределах СНБ-2015 и СНБ-2021. До этих двух стратегий принималось еще два документа по вопросам национальной безопасности, а именно «Концепция...» 1997 г. [Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300] и «Стратегия безопасности» 2009 г. [Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537]. Отсюда, собственно, и «выросла» практика повторяемости одних и тех же тезисов без оглядки на реально происходящие в экономике перемены. Проиллюстрировать этот тезис можно на примере трактовки ключевых вопросов пространственного развития российской экономики.

В Концепции 1997 г. еще нет прямого указания на риски, связанные с трендами пространственного развития российской экономики. Здесь акцент делался на обеспечение единства экономического пространства страны, одним из условий чего является сокращение социально-экономических разрывов между ее регионами. В этом документе также отмечалось, что экономическая дезинтеграция и социальная дифференциация провоцируют усиление напряженности во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой явную угрозу федеративному устройству Российской Федерации (примечательно, что в последующих трех документах по безопасности обращения к проблемам российского федерализма уже не было).

В СНБ-2009 говорилось о таком источнике рисков, как «неравномерное развитие регионов». Соответственно, в документе предполагалось, что эти риски предотвращаются путем проведения рациональной (? – *здесь и далее вопросы наши – Е.Б.*) государственной региональной политики, направленной на улучшение координации (?) деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, предпринимательского сообщества и институтов гражданского общества. В СНБ-2015 ставилась задача «сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного (*чего с чем?*) территориального развития страны». В СНБ-2021 вновь ставят такую задачу, как «сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню и темпам социально-экономического развития, качеству жизни». На фоне этих повторов закономерно возникает вопрос: неужели за эти годы в сфере регионального развития в стране ничего не изменилось? Между тем, проведенные исследования указывают на различные тренды этой дифференциации, которые в документах стратегического планирования по параметрам экономической безопасности едва ли могут описываться постоянным акцентом на «сокращение». Скорее всего, составители СНБ-2021 просто сочли за излишний труд серьезно проанализировать положение дел с этой стороной регионального развития.

Есть еще один аспект политики национальной безопасности, который так или иначе подчеркнут во всех рассмотренных документах. Это проблема бедности среди населения, которая действительно несет в себе различные угрозы, связанные с деградацией трудового потенциала, с утратой важных факторов национальной конкурентоспособности и пр. Так, в Концепции 1997 г. отмечалось: «Бедность как социальное явление должна быть исключена из жизни российского общества». СНБ-2009 призывала к «сокращению бедности и различий в уровне доходов населения». СНБ-2015 также призывала к «снижению дифференциации населения по уровню доходов, сокращению бедности». Составители СНБ-2021 в свою очередь не смогли избежать ритуального повторения ориентира на «сокращение бедности, снижение уровня социального и имущественного неравенства». И опять возникает ряд вопросов: что-то все-таки изменилось в ситуации с бедностью в Российской Федерации за четверть века и есть ли основания раз за разом повторять одну и ту же установку на «снижение уровня»?

«Пик» бедности в стране пришелся на начало 1990-х гг., когда доля «бедного» населения по действовавшим тогда критериям доходила до 35–40 %. В начале 2021 г. этот показатель составлял 12 % от общего числа населения. Однако критерии бедности (минимального дохода или прожиточного минимума) и методы расчета не остаются неизменными, что



должно быть принято во внимание при включении проблемы бедности в число значимых угроз национальной безопасности. Так, с начала 2021 г. Росстат рассчитывает прожиточный минимум по-новому: на основе не абсолютных показателей дохода (потребления), а на основе относительной картины распределения доходов населения. Ранее «уровень бедности» определялся ежеквартально на основе стоимостной оценки фиксированной потребительской корзины. В настоящее время его величина устанавливается на календарный год и определяется в размере 44,2 % от значения медианы среднедушевого дохода населения за год, предшествующий отчетному периоду.

Что это означает практически? Во-первых, показатель бедности становится еще более управляемым за счет довольно произвольно выбранной процентовки от медианного дохода. Во-вторых, при подобном подходе получается, что бедность вообще неискоренима, ибо в этом случае она исчезнет только при идеально равномерном распределении доходов. Это требует дополнения призывов к сокращению бедности четкими критериями возможности такого сокращения, не говоря о необходимых для этого налоговых и иных инструментах.

Заключение

Анализ показывает, что в целом СНБ-2021 не удалось преодолеть ряд ключевых недостатков СНБ-2015, как и аналогичных документов, принимавшихся ранее, и на деле «подняться» до уровня ключевого документа стратегического планирования в стране. К сожалению, СНБ-2021 во многом еще сохраняет «лозунговый» характер: постановка целей как условий обеспечения безопасности полностью превалирует над утверждением конкретных параметров этих целей и механизмов их достижения [Бухвальд, Валентик, 2021]. Программно-проектный аппарат реализации требований безопасности в лучшем случае упоминается, но никак не детализуется. Отсюда вывод: при чрезвычайно общем характере задаваемых целевых установок и их близкой повторяемости установление законом требования об обновлении СНБ не реже чем раз в 6 лет особого смысла просто не имеет.

Основную роль СНБ мы видим только в описании и классификации вызовов, угроз и рисков по тем или иным сферам или направлениям, как это сделано сейчас. Эта роль, прежде всего, именно в констатации и иллюстрации тесной взаимосвязи и взаимообусловленности всей совокупности вызовов, угроз и рисков, что должно учитываться в государственной политике обеспечения этой безопасности. Особенно это важно с точки зрения аргументации тех экономических параметров безопасности (например, по темпам роста, по динамике инвестиций в основной капитал и пр.), которые обеспечивают достижение приоритетных целей социального развития и, следовательно, общую социальную стабильность в стране. Подобные экономические и социальные параметры часто именуют «пороговыми значениями». Такая задача, как «определение критериев национальной безопасности и их пороговых значений» ставилась еще в Концепции 1997 г. Количественно выраженные «пороговые значения» не только дают реальную возможность мониторинга хода реализаций стратегий безопасности, но и обеспечивают – как фактор целеуказания – основную связь этих стратегий с другими документами стратегического планирования. В этом отношении можно было усмотреть известную связь между СНБ-2009 и известной «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (очевидно, что СНБ-2015 и СНБ-2021 такой «опоры» уже не имели).

Однако надо признать, что важная задача количественной фиксации основных «пороговых значений», поставленная еще в 1997 г., не решена в полном объеме и сейчас. Экспертные расчеты, проведенные названными выше и иными российскими учеными, представляют интерес (хотя количественно они во многом не совпадают), но рассматривать их как основу социально-экономического стратегирования в нынешних условиях уже не представляется возможным. Но и сами документы по безопасности остаются в стороне от количественной определенности их целевых («пороговых») значений. В Концепции-1997 «пороговые» значения не обозначались. В СНБ-2021 они изначально представлены не были, но указывалось,

что мониторинг стратегии будет осуществляться «на основе показателей состояния национальной безопасности, определяемых Президентом РФ». Однако из этого положения не ясно, когда будут утверждены эти показатели; будут ли они обнародованы (в пределах данных, не составляющих государственную тайну) и будут ли эти показатели выражены в количественной размерности. Приведенная ниже таблица показывает, какие индикаторы (без количественной размерности) предлагались для оценки ситуации с национальной безопасностью в документах 2009 г. и 2015 г.

Таблица
Table

Показатели для оценки (мониторинга) стратегий
национальной безопасности 2009 г. и 2015 г.
Indicators for the assessment (monitoring)
of national security strategies in 2009 and 2015.

СНБ-2009	СНБ-2015
<ul style="list-style-type: none">* уровень безработицы (доля от экономически активного населения);* децильный коэффициент (соотношение доходов 10 % наиболее и 10 % наименее обеспеченного населения);* уровень роста потребительских цен;уровень государственного внешнего и внутреннего долга в % от ВВП;* уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в % от ВВП;* уровень ежегодного обновления вооружения, военной и специальной техники;* уровень обеспеченности военными и инженерно-техническими кадрами.	<ul style="list-style-type: none">* удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов;* доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники в Вооруженных Силах РФ;* ожидаемая продолжительность жизни;* ВВП на душу населения;* децильный коэффициент (соотношение доходов 10 % наиболее обеспеченного населения и 10 % наименее обеспеченного населения);* уровень инфляции;* уровень безработицы;* доля расходов в ВВП на развитие науки, технологий и образования;* доля расходов в ВВП на культуру;* доля территории Российской Федерации, не соответствующая экологическим нормативам.

Анализ показателей национальной безопасности в таблице показывает, что помимо отсутствия количественной размерности, они характеризуются еще двумя особенностями. Во-первых, круг этих показателей относительно невелик и не соответствует совокупности отмеченных в СНБ-2009 и СНБ-2015 социально-экономических слагаемых безопасности (нет показателей по инвестициям, по ситуации в банковско-кредитной сфере и сфере государственных финансов и пр.). Во-вторых, формулировка показателей носит слишком общий, так сказать, «неисторический» характер. Например, экономической науке хорошо известно, что один и тот же уровень безработицы и инфляции в одних условиях, действительно, может представлять собой угрозу стабильности и безопасности, а в других обстоятельствах рассматриваться как вполне приемлемый сценарий. Это также должно быть учтено при попытках так или иначе рассчитать соответствующий круг «пороговых значений».

Реализация сформулированных выше требований, позволяющих перевести СНБ из декларативного документа в рабочую программу действий по обеспечению устойчивого и безопасного развития страны, означала бы существенное увеличение объема документа, что едва ли возможно. Это возвращает нас к проблеме соотношения социально-экономического «блока» СНБ и СЭБ. Сегодня эти документы во многом повторяют друг друга. Необходимо перейти к другой модели взаимодействия этих документов. Положения СНБ должны носить общий устанавливающий характер. Соответственно, СЭБ и некоторые другие стратегические документы по безопасности (продовольственной безопасности, информационной безопасности и пр.) должны не повторять общие описательные моменты. Строго следуя структуре



СНБ, эти документы должны детализировать основные установки социально-экономического «блока» СНБ в разрезе конкретных угроз и рисков, их «пороговых значений»; а также правовых предпосылок и программно-проектных инструментов нивелирования этих угроз и рисков и их последствий в практике государственного и муниципального управления. При этом все документы по безопасности должны отвечать реалиям России как государства федеративного типа, т. е. действовать на основе четкого разграничения полномочий Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления, в т. ч. с учетом конституционных новаций 2020 года [Бухвальд, Валентик, 2021]. Все названное выше так или иначе должно найти отражение в обновленной версии ФЗ № 390, которая сегодня представляется крайне востребованной [Климкин, 2021; Мамадбеков, Деникаева, 2021; Миловидова, 2021].

Список источников

- «Концепция национальной безопасности Российской Федерации». Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300. Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.10.2021).
- «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc (дата обращения: 30.10.2021).
- «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/ (дата обращения: 30.10.2021).
- «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ // (дата обращения 30.10.2021).
- «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/ (дата обращения: 30.10.2021).
- «О безопасности». Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/. (дата обращения: 30.10.2021).
- «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 30.10.2021).
- «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474. Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210/> (дата обращения 30.10.2021).

Список литературы

- Ананьева Е.В., Годованюк К.А. 2021. Стратегия национальной безопасности Великобритании. Аналитические записки Института Европы РАН, 5(235): 1–7.
- Андрианов К.Н. 2021. Стратегирование национальной безопасности Российской Федерации: рекомендации и предложения. Вестник Екатеринбургского института, 2(54): 4–10.
- Братов С.В. 2021. Стратегия национальной безопасности Китая. В сб.: Государство и общество в современной политике. Воронеж: «Научная книга»: 69–74.
- Бухвальд Е.М. 2021. Безопасность и целеполагание в системе стратегического планирования. Экономическая наука современной России, 1(92): 146–154.
- Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. 2021. Проблемы национальной безопасности России в свете конституционных новаций 2020 года. Экономическая безопасность, 4(2): 191–208.
- Ильин В.А., Морев М.В. 2021. Стратегия национальной безопасности: позитивные ощущения и противоречивые ожидания. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз, 14(4): 9–32.
- Касымова Д.М. 2021. Управление экономической безопасностью в системе национальной безопасности. Глобальный научный потенциал, 4(121): 271–273.
- Климкин Н.В. 2021. О национальной безопасности Российской Федерации. В сб.: Актуальные вопросы юриспруденции. Пенза: «Наука и Просвещение», 17–19.



- Князев Ю.К. 2021. Роль планирования в реализации стратегии безопасности России. *Экономическая безопасность*, 4(3): 643–656.
- Козин М.Н., Радченко Е.П. 2021. Национальная и экономическая безопасность Российской Федерации в условиях санкционных ограничений: ключевые проблемы и инструменты обеспечения. *Финансовая экономика*, 3: 157–161.
- Мамадбеков Б.М., Деникаева С.Э. 2021. К вопросу о системе обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации. *Евразийский юридический журнал*, 5(156): 96–98.
- Миловидова А.С. 2021. Стратегия национальной безопасности как правовой инструмент обеспечения безопасности государства. В сб.: *Актуальные вопросы права и правоприменения*. Краснодар: Краснодарский ун-т МВД РФ: 153–156.
- Неймарк М.А. 2021. Новая стратегия национальной безопасности: преемственность и развитие. *Научно-аналитический журнал «Обозреватель» – Observer*, 7(378): 5–18.
- Редкоус В.М. 2021. Актуальные вопросы обеспечения экономической безопасности в стратегии национальной безопасности Российской Федерации от 2 июля 2021 года. *Закон и право*, 8: 23–27.
- Mazarr M.J. 2016. Defining risk; Approaches to risk in national security in: *Rethinking Risk in National Security*. N.Y.: Palgrave Macmillan: 19–47.
- Rothacher A. 2021. Post-Soviet industrial policy: From the red directors to the new state oligarchs. In: *Putinomics*. Cham, Switzerland. Springer Nature. Switzerland: 43–104.

References

- Anan'eva E.V., Godovanyuk K.A. 2021. Strategiya nacional'noj bezopasnosti Velikobritanii [The national Security Strategy of the United Kingdom]. *Analiticheskie zapiski Instituta Evropy RAN [Analytical Notes of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences]*, 5(235): 1–7.
- Andrianov K.N. 2021. Strategirovanie nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: rekomendacii i predlozheniya [Strategizing the national security of the Russian Federation: recommendations and proposals]. *Vestnik Ekaterininskogo institute [Bulletin of the Catherine Institute]*, 2(54): 4–10.
- Bratov S.V. 2021. Strategiya nacional'noj bezopasnosti Kitaya [China's national security strategy]. V sb.: *Gosudarstvo i obshchestvo v sovremennoj politike [The state and society in modern politics]*. Voronezh: «Nauchnaya kniga»: 69–74.
- Buhval'd E.M. 2021. Bezopasnost' i celepolaganie v sisteme strategicheskogo pla-nirovaniya [Security and goal-setting in the strategic planning system]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoj Rossii [Economic science of modern Russia]*, 1(92): 146–154.
- Buhval'd E.M., Valentik O.N. 2021. Problemy nacional'noj bezopasnosti Rossii v svete konstitucionnyh novacij 2020 goda [Problems of Russia's national security in the light of the constitutional innovations of 2020]. *Ekonomicheskaya bezopasnost' [Economic security]*, 4(2): 191–208.
- Il'in V.A., Morev M.V. 2021. Strategiya nacional'noj bezopasnosti: pozitivnye oshchushcheniya i protivorechivye ozhidaniya [National security strategy: positive feelings and conflicting expectations]. *Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz [Economic and social changes: facts, trends, forecast]*, 14(4): 9–32.
- Kasymova D.M. 2021. Upravlenie ekonomicheskoy bezopasnost'yu v sisteme nacio-nal'noj bezopasnosti [Management of economic security in the national security system]. *Global'nyj nauchnyj potencial [Global Scientific Potential]*, 4(121), 271–273.
- Klimkin N.V. 2021. O nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii [On the national security of the Russian Federation]. V sb.: *Aktual'nye voprosy yurisprudencii [Current issues of jurisprudence]*. Penza: «Nauka i Prosveshchenie»: 17–19.
- Knyazev Yu.K. 2021. Rol' planirovaniya v realizacii strategii bezopasnosti Rossii [The role of planning in the implementation of the Russian security strategy]. *Ekonomicheskaya bezopasnost' [Economic security]*, 4(3): 643–656.
- Kozin M.N., Radchenko E.P. 2021. Nacional'naya i ekonomicheskaya bezopasnost' Rossijskoj Federacii v usloviyah sankcionnyh ogranichenij: klyuchevye problemy i inst-rumenty obespecheniya. [National and economic security of the Russian Federation in the conditions of sanctions restrictions: key problems and tools for ensuring]. *Finansovaya ekonomika [Financial Economics]*, 3: 157–161.



- Mamadbekov B.M., Denikaeva S.E. 2021. K voprosu o sisteme obespecheniya nacional'noj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii [On the issue of the system of ensuring national security in the Russian Federation]. *Evrazijskij juridicheskij zhurnal* [Eurasian Legal Journal], 5(156): 96–98.
- Milovidova A.S. 2021. Strategiya nacional'noj bezopasnosti kak pravovoj instrument obespecheniya bezopasnosti gosudarstva [The national security strategy as a legal instrument for ensuring the security of the state]. V sb.: *Aktual'nye voprosy prava i pravoprimereniya* [Current issues of law and law enforcement]. Krasnodar: Krasnodarskij un-t MVD RF: 153–156.
- Nejmark M.A. 2021. Novaya strategiya nacional'noj bezopasnosti: preemstvennost' i razvitie [The new National Security Strategy: continuity and development] *Nauchno-analiticheskij zhurnal «Obozrevatel'» – Observer* [Scientific and analytical journal «Observer»], 7(378): 5–18.
- Redkous V.M. 2021. Aktual'nye voprosy obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti v strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii ot 2 iyulya 2021 goda [Current issues of ensuring economic security in the national security strategy of the Russian Federation of July 2, 2021] *Zakon i pravo* [Law and Legislation], 8: 23–27.
- Mazarr M.J. 2016. *Defining risk; Approaches to risk in national security in: Rethinking Risk in National Security*. N.Y.: Palgrave Macmillan: 19–47.
- Rothacher A. 2021. *Post-Soviet industrial policy: From the red directors to the new state oligarchs*. In: *Putinomics*. Cham, Switzerland. Springer. Switzerland: 43–104.

Конфликт интересов: о потенциальном конфликте интересов не сообщалось.

Conflict of interest: no potential conflict of interest related to this article was reported.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бухвальд Евгений Моисеевич, доктор экономических наук, профессор, заведующий Центром федеративных отношений и регионального развития, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук, Москва, Россия

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Evgeniy V. Buchwald, Doctor of Economics, Professor, Head of the Center for Federal Relations and Regional Development, Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia