

© 2019

Андрей Городецкий

доктор экономических наук, профессор, руководитель
научного направления Института экономики РАН
(e-mail: aegorod@mail.ru)

Наби Зиядуллаев

доктор экономических наук, профессор, главный
научный сотрудник Института проблем рынка РАН
(e-mail: nabi926@mail.ru)

ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА: ПРИОРИТЕТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ

В статье рассматриваются приоритеты экономического роста через призму исторических моделей экономического успеха и опыта трансформации национальных стратегий развития. Ставится вопрос о взаимосвязи стратегических задач и стратегических проектов с обеспечением национальной экономической безопасности. Анализируются ход исполнения майских (2012 и 2018 гг.) Указов Президента РФ и механизмы их успешной реализации. Впервые обосновываются «красные линии экономической безопасности» — критические зоны в экономике и управлении, пресечение границ которых чревато реальными угрозами и рисками с точки зрения фундаментальных вызовов национальной безопасности и стратегическому развитию.

Ключевые слова: стратегии развития, национальные цели, трансформация национальных экономик, приоритеты России, экономический рост, экономическая безопасность, красные линии экономической безопасности, реализация майских (2012 и 2018 гг.) Указов Президента РФ.

DOI: 10.31857/S020736760006400-9

В последнее столетие мир накопил немало образцов экономического успеха, которые дали страны Европы, Западного полушария, Ближнего и Среднего Востока и Юго-Восточной Азии. В их числе и страны, которые не отвергли социалистический путь развития и, решив задачи создания социалистического строя, продолжают модернизировать экономику на основе принципов рыночного социализма. Так, реформаторы Китая вывели страну в мировые лидеры по объемам промышленного и сельскохозяйственного производства, в строительстве, в электроэнергетике.

Европа известна такими образцами долговременного успешного развития как:

- немецкое (рейнское) экономическое чудо на основе модели социального хозяйства Л. Эрхарда;
- «славное тридцатилетие» — экономический рост во Франции в 1945–1975 гг.;

- «рекордные годы» шведского королевства, послевоенный рост вплоть до 1973 г.;
- «греческое чудо» — форсированное социально-экономическое развитие Греции в 1950–1970-е гг.;
- «итальянское экономическое чудо» 1955–1972 гг.;
- «испанское экономическое чудо» — экономический бум в 1959–1973 гг.;
- «кельтский тигр» — экономический рывок Ирландии в 1990–2001 гг. с повторением пика развития в 2003-м и 2008 гг.

Интересен опыт становления новых индустриальных стран (Южной Кореи, Японии, Сингапура). Не менее известен опыт так называемой исламской модернизации, путь которой прошли Малайзия, Иран, Египет, Алжир, Ливия (до ее уничтожения как единого и успешного государства). В Западном полушарии — это социалистическая Куба, Мексика, Бразилия.

Особо выделяется Израиль — пройдя за 1952–1966 гг. три волны экономического подъема он из «апельсиновой страны» превратился в государство с передовой экономикой (экономическое чудо Бен-Гуриона), удвоив свой экономический потенциал и численность населения. Далее правительство Б. Нетаньяху сумело провести реформы на основе разумной деэтизации (государственных концернов), дерегулирования (решительного сокращения бюрократизации государственного аппарата, децентрализации ценообразования, повышения качества управления), ставки на хайтек как локомотив израильской экономики (израильский высокотехнологический бум, начиная с 1970-х гг. и вплоть до середины 1990-х гг.), когда интенсивно инвестировали в развитие социально-экономической инфраструктуры.

На рубеже 80–90-х гг. прошлого века почти 30 государств Центрально-Восточной Европы и бывшего СССР практически одновременно начали сложные трансформационные реформы. Их результатом должно было стать формирование развитой общественно-экономической системы, гарантировавшей, как казалось тогда, быстрое создание процветающей рыночной экономики и преодоление на этой основе имевшегося отставания от государств «золотого миллиарда».

Накоплен богатейший опыт трансформации, и уже можно сделать ряд промежуточных выводов относительно полученных результатов реформирования, их соответствия первоначальным планам и ожиданиям. Сложившиеся в постсоциалистическом мире модели экономики обладают сравнительными преимуществами и вместе с тем их развитие сопровождается серьезными проблемами и системными рисками. Так, модернизация на основе привлечения масштабных прямых иностранных инвестиций в странах Центрально-Восточной Европы позволила встроиться в цепочки добавленной стоимости, существенно улучшить структуру экспорта, но в то же время обернулась зависимостью стран от решений крупнейших транснациональных корпораций, попаданием в ловушки технологической отсталости, возникновением феномена дуализма экономики.

Большинство стран в начале своего трансформационного пути, следуя советам МВФ и Всемирного банка, ограничивали свою роль в стимулировании экономического роста реализацией инфраструктурных проектов и созданием институтов развития, копируя установки, распространенные в развитых экономиках, то есть там, где рынок эффективен. Однако успех на этом пути маловероятен в экономике с несовершенным рынком. И именно это характерно для России и всех других постсоветских стран. В такой экономике инфраструктурные проекты должны быть частью комплексных проектов расширения производства, затрагивающих целый спектр отраслей. Для решения подобных задач необходима система индикативного планирования как центральный элемент стратегии модернизации. Базовые принципы этой стратегии применимы не только к России, но и к другим странам догоняющего развития¹.

Анализ результатов постсоциалистических трансформаций убедительно доказывает, что не существует «одного лучшего варианта» развития. Ни в одной из постсоциалистических стран не созданы базовые модели, характерные для развитых стран Запада, к каковым принято относить либеральный рыночный, а также координируемый рыночный капитализм. В результате системных преобразований в постсоциалистическом мире возникло несколько особых типов капитализма, среди которых государственный рыночный капитализм Китая, т.н. зависимый или филиальный капитализм стран Центрально-Восточной Европы, ряд специфических моделей организации экономики и общества на постсоветском пространстве.

Объяснения этому феномену следует искать в специфике постсоциалистических стран, в частности, в особой роли неформальных институтов в ходе их развития; в малой продуктивности трансформации через формальное заимствование институтов рынка и демократии западных государств; в необходимости кропотливого выращивания институтов демократии и рынка, что возможно только через использование промежуточных институтов в интересах достижения конечных целей.

Наиболее успешно развивающимися среди бывших социалистических стран, как показывает анализ, оказались те из них, что смогли избежать политизации процесса трансформации экономики и общества, при которой выбор методов осуществления реформ подчинен решению единственной задачи — недопущению возврата к прежней социалистической модели развития, когда проблемы экономической эффективности уходят на второй план перед лицом задач политической целесообразности. Успешными стали те страны, которые ушли от ловушки теоретического фундаментализма либо достаточно быстро из нее выбрались, т.е. поняли, что рынок, частная собственность, либерализация экономических транзакций и др. — это не цели развития, а инструменты модернизации экономики. Пользоваться ими надо очень умело, учитывая и конкретную ситуацию, и ее соотношение с обстановкой, в которой она возникает. Ведь ни одна из конкретных совокупностей факторов не является статичной, каждый пример верен для конкретной

¹ Полтерович В.М. Элементы теории реформ // М.: Экономика. 2007.

ситуации и в конкретном контексте. Успешными, таким образом, оказались те страны, которые, как писал С. Хантингтон, осознали, что западный путь развития — не универсален, а скорее уникален, и приступили к разработке национальных стратегий развития, учитывая, но не копируя слепо опыт успешных государств.

В свете сказанного заслуживает внимания Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017 — 2021 годах², концепция которой одобрена международным экспертным сообществом, в том числе видными учёными Российской Академии наук (А. Некипелов, В. Полтерович, А. Акаев, Р. Гринберг, С. Рязанцев, Д. Сорокин, В. Цветков и др.)³. Ее анализ убеждает в стратегемности мышления президента страны Ш. Мирзиёева, которое предполагает умение правильно оценить сложившуюся обстановку, внутренние и внешние вызовы, а также определить ресурсы, имеющиеся для решения сложных задач. В рамках Стратегии и Плана действий руководством страны определены конкретные цели развития, разработана ясная поэтапная программа их достижения, сформированы институты, ответственные за исполнение конкретных направлений Стратегии, выявлены основные социальные силы инновационного развития, ведется честный и открытый разговор со всеми слоями общества о судьбе страны.

Несмотря на огромное разнообразие национальных проектов модернизации, все они имеют нечто общее.

Во-первых, модернизационный проект всегда инициировался и отождествлялся с политическим лидером, очень чутко реагирующим на фундаментальные исторические вызовы времени и способным артикулировать их требования на ясном и всем понятном языке.

Во-вторых, он пользовался авторитетом, доверием и массовой поддержкой в обществе, опирался на круг единомышленников, разделявших его ценности и убеждения, политические взгляды; они составляли костяк профессиональных управленцев, которые были в состоянии разработать и реализовать политические и экономические проекты развития.

Успешные проекты базировались на почве национальной идентичности, культуры, национальных интересов, были понятны и приемлемы для большинства населения страны.

В-третьих, лидер страны, как правило, имел свою политическую программу, которая способна была консолидировать общество и сделать его надежным партнером и участником реформирования страны. Эта политическая программа выступает как ядро конкретных планов, проектов, программ, на основе которых реализуется модернизационный проект. Эта программа часто выступает как авторизованный Государственный план национального развития и реформ, который реализуется и как личная

² Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017 № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» — Официальный сайт пресс службы Президента Республики Узбекистан www.press-service.uz.

³ Стенограмма международной научно-практической конференции «Стратегия действий Республики Узбекистан: макроэкономическая стабильность, инвестиционная активность и перспективы инновационного развития» — Ташкент, май 2018 г. и июнь 2019 г.

политическая программа политического лидера, и как государственная воля, и как нормативный документ, обязательный для исполнения.

В-четвертых, везде в исторической практике реализация модернизационного проекта осуществлялась посредством той или иной формы регулирующего государства, — социальное государство в той или иной национальной модификации в послевоенной Европе, после неоконсервативной революции, — неоконсервативное государство, экономические функции которого качественно изменились, но никуда не исчезли. В большинстве случаев в странах незападного мира сформировалась модель так называемого развивающего государства, которое и породило феномен новых индустриальных стран. В принципе, неолиберальное государство было и остается теоретической категорией, которая более или менее работает в благополучные периоды истории, но совершенно очевидно отступает в тень в периоды острых экономических потрясений и на рубеже экономических и технологических эпох, когда вступают в свои права системные трансформации, связанные с ними фундаментальные институциональные реформы. Кроме того, эволюционирует сама модель регулирующего государства: на Западе она эволюционирует в сторону специфических европейских моделей развивающего государства⁴.

В-пятых, в большинстве случаев, как эмпирический факт, в течение определенного периода, в среднем в течение 10 лет, удавалось достичь удвоения ключевых макроэкономических показателей. И при этом среднегодовые темпы роста в странах экономического чуда были существенно выше среднемировых, что и позволяло им в короткие исторические сроки решать задачи пресловутого догоняющего развития.

Применительно к России сегодня, в отличие от предшествовавшего творчества по написанию стратегий и программ, в общем-то и не предназначенных для реализации (за вычетом известной антикризисной Программы Примакова–Маслюкова)⁵, мы имеем в лице «майских» (2012, 2018 гг.) Указов Президента РФ развернутую политическую программу действий, положения которой переведены на язык правовых документов, планово-управленческих инструментов и процедур, административной, политической и персональной ответственности, и, как и все документы подобного рода, обязательны к исполнению.

Необходимо в качестве осмысления предшествующего опыта сделать несколько обобщающих замечаний о результатах исполнения «майских» (2012 г.) Указов Президентов РФ.

⁴ Аутентичная европейская модель сегодня еще окончательно не сформирована и предстает, по-видимому, в виде ряда переходных моделей. Элементы государства развития складываются в процессе поиска эффективных механизмов государственного управления. Здесь необходимо упомянуть такие разновидности, как «сильное государство» (А. Цыганков, 2015; А. Цыганков, Ф. Фукуяма, 2006); «клиентоориентированное государство» (Ф. Кэттл, 2003; Д. Осборн, П. Пластик, 2001; Л. Сморгун, 2003; Н. Парисон, Н. Мэннинг, 2003); «сервисное государство» (И. Бачило, 2010; В. Зайковский, 2014; Я. Коженко, А. Мамычев, 2010); «эффективное государство» (Отчет о мировом развитии, 1997; Доклад о росте Стратегии устойчивого роста и инклюзивного развития. 2009; Доклад о мировом развитии 2017).

⁵ Антикризисная программа Примакова–Маслюкова [Электронный ресурс] : утв. 20 дек. 1998 г. правительством РФ — URL : <https://www.vestifinance.ru/articles/59350>).

Об исполнении поручений Правительству РФ, содержащихся в Указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596–606. Для анализа воспользуемся данными мониторинга и контроля, размещенными на сайте Правительства РФ [12; 13]. Всего в «майских указах» содержится 218 поручений Правительству РФ. Из них (по данным на 2017 г.) Правительство РФ должно было выполнить 202 поручения. Выполнено и снято с контроля 190 поручений – 94,1% от числа поручений, которые должны были быть выполнены к настоящему времени.

В целях реализации мер, направленных на достижение показателей, определенных указами от 7 мая 2012 г. № 596–606, Правительству РФ дано 199 поручений и указаний главы государства. Выполнено и снято с контроля 159 (79,9%) поручений и указаний: в 2012 г. – 6, в 2013 г. – 35, в 2014 г. – 41, в 2015 г. – 39, в 2016 г. – 28, в 2017 г. – 10.

На исполнении находятся 40 (20,1%) поручений и указаний, при этом об исполнении 18 поручений и указаний направлены доклады Президенту РФ. По 48 поручениям (из числа снятых с контроля) министерствами осуществляется мониторинг их последующей реализации, в том числе по следующим вопросам:

- уровень оплаты труда работников бюджетного сектора экономики;
- бюджетная обеспеченность субъектов РФ;
- движение электронной очереди в дошкольные образовательные учреждения;
- достижение целевых показателей в сферах образования, науки, здравоохранения и культуры;
- обеспечение системы здравоохранения медицинскими кадрами;
- улучшение качества предоставления государственных и муниципальных услуг и услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест, повышение производительности труда и др.

Статистика исполнения национальных стратегических проектов обнажает не всю картину затянувшегося и перешедшего в новый цикл отставания от запланированных результатов. О том же свидетельствуют первые результаты мониторинга запуска национальных стратегических проектов цикла 2018–2024 гг., ведущегося Счетной палатой РФ. Более того, по наиболее важным пунктам национальных задач и национальных стратегических проектов – структурным преобразованиям, цифровой экономике – необходимые показатели до сих пор не разработаны (табл.1) [13].

Анализ показал, что более трети данных поручений в рамках «майских указов» так и не были выполнены⁶. Приоритеты экономического роста, заложенные в важнейшие стратегические документы, предполагают необходимость развития на уровне не менее 5–7% в год, становятся непосильными. После 2008 г. мы не только не вышли на экономически безопасные значения экономического роста, но и стараемся объяснить и аргументировать якобы объективную неспособность страны решить эту проблему.

⁶ Подробнее см.: ОНФ: более трети поручений в рамках президентских «майских указов» еще не выполнены [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/2550842>\$.

Таблица 1

Исполнение поручений Президента РФ Правительству РФ

Состояние	Количество
Находится на исполнении поручений	218
В 2017 г. Правительство РФ должно было выполнить поручений	202
Выполнено и снято с контроля поручений, которые должны были быть выполнены (в т.ч. в %)	190 (94,1%)
Ход работы по выполнению указов	
К отчетному моменту на исполнении находится поручений (в это число входят поручения, не выполненные в первоначально установленные сроки. Для них установлены новые сроки исполнения либо определена периодичность представления докладов, т.е. они переведены в длящийся режим)	28 ⁷
По 28 находящимся на исполнении поручениям сроки исполнения наступают	
В 2018 г.	По 11 поручениям
В 2019–2020 гг.	По 9 поручениям
Конечный срок исполнения не определен, установлена ежеквартальная, полугодовая или годовая периодичность представления докладов ⁸	По 8 поручениям

В 2015–2016 гг. установки на целевой рост в 5–7% сменяются установками на рост, превышающий среднемировые показатели, одновременно все чаще официальные лица говорят о целевых показателях роста производительности труда. Но и в этом случае вскоре, за два года до истечения установленных сроков, Минэкономразвития РФ обнародовало данные о том, что достигнуть роста производительности труда к 2018 г. в 1,5 раза, как этого требует Указ Президента РФ, также не удастся. Вина за это перекладывается на экономический кризис и низкий уровень квалификации кадров [4]. Факты невыполнения скрывались, что достигалось манипуляциями с методиками подсчета⁹.

Имели место также манипуляции со штатным расписанием, должностями и оплатой труда бюджетников. Вместо доведения средней зарплаты среднего персонала до уровня средней заработной платы по региону

⁷ Из поручений, остающихся на исполнении (28), наибольшее количество находится в Министерстве образования и науки РФ (Минобрнауки РФ) – 9, или 32,1%; Министерстве экономического развития РФ (Минэкономразвития РФ) – 7, или 25%, и Министерстве обороны РФ (Минобороны РФ) – 6, или 21,4%.

⁸ В это число входят поручения, не выполненные в первоначально установленные сроки (для них установлены новые сроки исполнения либо определена периодичность представления докладов, т.е. они переведены в длящийся режим).

⁹ Правительство РФ своим постановлением от 14 сентября 2015 г. № 973 изменило способ расчета среднемесячной заработной платы в стране, мотивировав необходимостью выполнения рекомендаций Международной организации труда (МОТ). Со слов руководителя Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР) М. Шмакова, изменение расчета привело к уменьшению среднего показателя, что значительно облегчило исполнение указов о повышении зарплат работникам социальной сферы (Указы Президента РФ требовали повышения зарплат не в абсолютных значениях, а в привязке к уровню средней зарплаты по региону. Регионы с дефицитными бюджетами поднимали зарплаты за счет целевых трансфертов из федерального центра).

сотрудники бюджетных учреждений нередко понижались в должностях. Иногда, как это имело место в отношении медработников (массовый перевод санитарок и младших медсестер в уборщицы, т.е. технический персонал) это делалось с особым цинизмом: должностные обязанности уборщиц по новым должностным инструкциям оставались теми же, что и у санитарок, зарплаты снижались до уровня уборщиц.

Аналогичные ухищрения предпринимались в отношении академических и вузовских работников. Чтобы выполнить поручения «майского указа» о доведении средней заработной платы сотрудников научных институтов до 200% средней заработной платы по региону, проводились в массовых масштабах переводы ученых на пониженные (до определенной доли, например, 0,75 от полной) ставки (этот прием получил название дробления ставок). Содержание, функции и объемы работ оставались теми же. В других случаях находили выход в сокращении сотрудников под разными формальными предлогами. Это привело к возобновившемуся оттоку занятых из сферы науки, причем наиболее болезненным моментом явилось усилившееся бегство интеллектуального капитала, — наиболее продуктивного и перспективного сегмента из числа молодых ученых.

Уже на старте нового цикла возникают знакомые попытки выхолащивания содержания «майского» (2018 г.) Указа Президента РФ, срываются сроки разработки отдельных показателей, подвергаются сомнению обоснованность количественных ориентиров поставленных целей по тем же основаниям, — высокой вероятности мирового кризиса, санкционного давления, возросших издержек геополитической активности государства.

Это заставляет еще более жестко рассматривать проблемы реализации установленных национальных целей и приоритетов через призму новых реалий и условий национальной и экономической безопасности.

В этой связи отметим гипотезу о стагнационной модели развития. Является ли сегодняшняя стагнация красной линией экономической безопасности с точки зрения фундаментальных вызовов безопасности и развития?

Если оглянуться назад (конец 1980-х — начало 1990-х гг.) и одновременно заглядывать в будущее с его императивами форсированного развития, гонки за лидерами сегодняшнего мира, то можно констатировать, что в масштабах длинных циклов мы недалеко ушли от рубежных показателей 1990 г. — последнего года хоть и затухающего, но все-таки роста советской экономики. Это, по критериям наших сегодняшних национальных стратегических задач, стратегических целей и приоритетов развития, может рассматриваться как длинная и устойчивая волна стагнации, вызванная изобретательной и не меняющейся вот уже почти 30 лет моделью догоняющей модернизации, реформами по принципам Вашингтонского консенсуса. (Здесь выбор 1990 г. и сопоставление с ним выглядит часто также, как роль 1913 г. в качестве точки отчета в сопоставлениях советской статистики, только вот результаты сопоставления разные.)

«Майский» 2018 г. Указ Президента «О национальных стратегических задачах и национальных стратегических приоритетах» — это еще один исторический шанс выхода из этой большой стагнации и успешный ответ на глобальные вызовы современной переходной эпохи. Необходимо видеть преемственность и содержательное единство «майских» (2012 и 2018 гг.) Указов Президента РФ. Это долгосрочная политическая программа лидера страны, рассчитанная не на один срок избрания и свободная от привязки к конъюнктуре избирательных циклов.

Предыдущий «майский указ» Президента РФ исполнен неудовлетворительно, целый ряд его задач ожидает исполнения. Существует реальная угроза рецидива и неисполнения политической программы Президента РФ. Отсюда актуальность вопроса о гарантиях и механизмах исполнения новых национальных стратегических задач и национальных стратегических проектов, что требует жесткой постановки этой темы в контексте первоочередных проблем обеспечения национальной и экономической безопасности. Но это требует четкого и ясного формулирования положения о необходимости непосредственного увязывания механизмов реализации национальных стратегических приоритетов социально-экономического развития с обеспечением их экономической безопасности, систематизации соответствующих вызовов, угроз и рисков, определения подходов к их упреждению, отражению, нейтрализации. Необходимо четко определить красные линии национальной и международной экономической безопасности с точки зрения национальных стратегических проектов и возможные подходы к реакции на пересечение этих красных линий. Это, в свою очередь, ставит задачу выявления критических областей (зон) в экономике и управлении, где реальные угрозы и риски носят наиболее интенсивный характер и требуют, в зависимости от обстоятельств, принятия комплексных стратегических / тактических / оперативных решений.

Основные тренды в области национальной экономической безопасности. Если в 1990-е гг. общим уמוнастроением и научной парадигмой являлась (практически) аксиома о том, что экономическая безопасность является ядром национальной безопасности, что вызовы и угрозы носят по преимуществу невоенный характер, соответственно и базовыми методами обеспечения национальной безопасности являются невоенные, то в 2000-е гг. ситуация качественно изменилась. Геополитическая, военно-дипломатическая и военная напряженность приняла глобальный характер. Это совершенно меняет соотношение национальной и экономической безопасности, военных и невоенных угроз, механизмов их предупреждения и парирования, внешней и внешнеэкономической политики.

Экономические санкции из чрезвычайной, но оправданной и легитимной с точки зрения международного права и устава Организации Объединенных Наций (ООН) практики превращаются в регулярные меры экономической агрессии, применяемые в гегемонистских интересах отдельных держав, в блоковых интересах военно-политических альянсов. Для РФ это становится вдвойне критичным, поскольку внутренние

трудности, кризисы и стагнация последнего 10-летия очевидным образом переплетаются и усугубляются системным кризисом международных отношений, обострением всей системы геополитического и геоэкономического противостояния.

В этих условиях современный аппарат определения угроз и рисков с точки зрения их выявления, идентификации и оценки, предупреждения и парирования, в том числе под углом зрения рисков, становится совершенно недостаточным. Есть потребность во введении понятия того, что можно было бы назвать красными линиями экономической безопасности. Такими красными линиями сегодня можно было бы назвать границы, пересечение которых непосредственно направлено на уничтожение государственности, насильственную смену власти (применение так называемой мягкой силы уже никого не должно вводить в заблуждение), обрушение экономики, радикальное ухудшение уровня жизни граждан и провоцирование массовых протестов.

Тема красных линий экономической безопасности нуждается в тщательном и комплексном изучении. Использование цветовой гаммы уровней опасности достаточно широко применяется в зарубежных практиках, в смежных областях безопасности (техногенная безопасность и чрезвычайные ситуации, профиль деятельности Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС РФ)).

Но уже сегодня можно определить некоторые черты, присущие красным линиям экономической безопасности. Это глобальный, тотальный, системно увязанный и стратегически направляемый процесс экономических войн (вытеснение с международных рынков ресурсов, товаров и капиталов; санкции в отношении российского экспорта и импорта, системные персональные и секторальные санкции, попытка воздействия на внутреннюю экономическую политику, арктические претензии США и ряда других приполярных (и не только) государств и др.), который не раз исторически предшествовал горячим войнам. Если поддаться этому процессу, Россия может навсегда остаться страной с полувисимой периферийной экспортно-сырьевой экономики с государственным полусуверенитетом, без каких-либо амбиций на лидерство, на положение в качестве самостоятельного полюса силы в будущем новом миропорядке. Это исторический вызов, и РФ должна сделать адекватный исторический выбор и дать соответствующий ответ.

Другой чертой красной линии в экономической безопасности является превращение угроз в факты и события реальной опасности с чрезвычайно высокими рисками ее актуализации, чреватых неотвратимостью, катастрофичностью и необратимостью социально-экономических, политических и военных последствий. Здесь может потребоваться шкалирование (определение интервалов) угроз и рисков по характеру социально-экономических последствий, вероятности рисков их наступления, масштабов наносимого ущерба. Но эти угрозы экономической безопасности страны, несомненно, свидетельствуют о тех самых красных

линиях, преступать которые никому ни в коем случае нельзя. Здесь не работают стандартные меры политики. Здесь должен быть в наличии инструментарий не менее неотвратимого ответа в виде стратегических, текущих (тактических) и оперативных мер регулирования, симметричных и несимметричных, способных предвидеть, предупреждать уже на ранних стадиях, жестко парировать любые попытки пересечения кем-либо красных линий экономической безопасности. Причем не в режимах пассивного реагирования *postfactum*, а в соответствии с выработанной долгосрочной стратегией и тактикой парирования угроз такого порядка, активной встречной политикой национальной и экономической безопасности. Это возможно тогда, когда не только развитие, но и безопасность являются объектом и предметом системного государственного стратегического планирования, частью стратегического контура (каркаса) государственного регулирования и управления.

Сегодня национальные стратегические цели и задачи, соответствующие национальным стратегическим проектам и государственным программам их реализации сами по себе являются объектом и фундаментальным фактором обеспечения национальной и экономической безопасности страны. Неисполнение или даже лишь частичное исполнение «майских» (2018 г.) указов Президента РФ чревато окончательным срывом российского модернизационного проекта и исчерпанием шансов на успех нового российского ренессанса, создания российской версии экономического успеха, гарантирующего возвращение РФ в клуб великих экономических держав. А, значит, — и обреченность на необратимое экономическое, технологическое и социальное отставание. Необходимо, как и в предыдущие годы:

- экономический рост, взаимосвязь экономического роста и экономической безопасности;
- определение количественных значений экономического роста с точки зрения преодоления сложившегося технологического отставания от стран — лидеров технологического прогресса и достижения национальной задачи выхода на лидирующие позиции мирового развития в сроки, определенные соответствующими политическими документами;
- выявление и преодоление угрозы неисполнения задач достижения и превышения общемировых темпов роста;
- принятие мер внутренней и внешней политики, необходимых как для нейтрализации возможных объективных колебаний мировой экономической конъюнктуры, так и в части мобилизации внутренних национальных ресурсов стимулирования ускоренного роста.

О реализации стратегии национального приоритета. С началом реализации «майского» (2012 г.) Указа Президента РФ возобновилась полемика в структурах власти и экспертно-аналитическом сообществе о конкретных путях и возможностях исполнения политической программы Президента РФ.

С одной стороны, ряд ученых и научных организаций, и прежде всего институтов РАН, увидели в программе новые шансы и возможности для изменения сложившейся стагнационной модели социально-экономического развития. Известны предложения академика А. Аганбегяна на основе его концепции финансового рывка, академика А. Некипелова по переходу к новой модели экономического роста, академика С. Глазьева о модели прорывной социально-экономической модернизации, профессора Московского государственного института международных отношений Я. Миркина, обсуждавшиеся на объединенных заседаниях Отделения общественных наук РАН и Вольного экономического общества, Санкт-Петербургского экономического Конгресса (СПЭК). Хорошо известны научные и экспертно-аналитические разработки Института экономики РАН, Института проблем рынка РАН и других академических организаций.

С другой стороны, возобновились ответные дискуссии и споры об общей тенденции затухания темпов роста, объективных препятствиях для достижения уже даже не 5–7%-го, но даже 3%-го темпа роста. В выступлениях А. Кудрина прозвучала также мысль о том, что национальные стратегические проекты важны, но далеко не так, как пресловутые институциональные изменения и развитие социально-экономической инфраструктуры. Оппонентами сторонников ускорения темпов роста выступили министры экономического блока правительства, некоторые другие представители монетарных властей. Их точки зрения неоднократно озвучивались на Гайдаровском экономическом форуме, в открытой печати. Очевидно, что эти позиции доминируют в практической политике.

Пессимистические настроения представителей экономико-финансового блока Правительства РФ небеспопченны. В продолжение длинной волны большой стагнации, нарастающего отставания и потерь в экономическом росте в посткризисный период 2018–2019 гг. заметно-го перелома в экономической динамике пока не видно.

На наш взгляд, четко обозначилась необходимость ревизии макроэкономической (финансовой, монетарной и инвестиционной) политики государства. Отсутствие фундаментальных изменений в этой области привело к тому, что и в инвестиционной политике имеет место большая стагнация, которая блокирует все попытки выйти на траектории устойчивого экономического роста.

Подводя итоги, сделаем следующие выводы.

Первое. Существует довольно обширное законодательство о прогнозировании и государственном стратегическом планировании. В целом, в РФ в 2014–2019 гг. принято 49 дополнительных нормативных правовых актов. Однако, по мнению большинства специалистов, принятый в 2014 г. Федеральный закон не удастся имплементировать в систему законодательства и законоприменения. Еще более тяжелое положение складывается на отраслевых и субфедеральных уровнях, что только усугубляет положение.

Второе. Данный закон очень плохо вписывается в действующую модель развития и систему государственного управления. Очевидно, что утрачена культура и институты долгосрочного планирования, соответствующий профессионализм. Современные практики видят главные проблемы лишь в разработке так называемых имитационных моделей. Но, во-первых, вопрос о нормативно-методических основах планирования не исчерпывается лишь наличием или отсутствием этих важных инструментов. И об этом свидетельствует не только отечественный, но и зарубежный опыт. И, во-вторых, принципиально важен вопрос о том, «что имитировать», но именно этот вопрос и остается фигурой умолчания. Поэтому ни к чему не обязывающий прогноз, хоть на год, хоть на пять, а то и на 50 лет, был и остается вместо государственного стратегического плана доминирующим методом и инструментом государственного регулирования.

Третье. Несмотря на то, что базовые документы стратегического развития приняты, и они формально составляют так называемый стратегический «контур (каркас)» современной российской стратегической культуры, эти документы принимались либо до, либо параллельно, отчасти после введения в действие федерального закона о государственном стратегическом планировании. Взаимной адаптации / согласования вновь принятого закона с уже сформированным стратегическим каркасом не проводилось. Это усугубляется тем, что государственное стратегическое планирование, являясь ядром набора государственных стратегий, определяющих цели и приоритеты развития безопасности, по существу не действует.

С другой стороны, стратегический каркас (Государственная стратегия социально-экономического развития, Государственная стратегия национальной безопасности, Государственная стратегия экономической безопасности, Государственная пространственная стратегия и др.) принимался под существенным административным давлением со стороны власти, он неоднозначно был воспринят научным и экспертным сообществом, но, тем не менее, позиции критиков не были приняты во внимание. Уже в момент его принятия он недостаточно соответствовал реалиям, был в высокой степени политизирован и идеологизирован, что делало и продолжает делать их мало работоспособными.

Четвертое. Не учитывается то обстоятельство, что глобальные вызовы и угрозы, глобальные тренды, институты и балансы сил принципиально изменились, но это недостаточно отражено в документах о государственных стратегиях. Фундаментальные изменения происходят в системе глобального управления. И по этой причине стратегические институты сегодня должны параллельно и комплексно перестраиваться. Стратегическое целеполагание и расстановка приоритетов, механизмы их реализации должны определяться в соответствии с принципиально изменившимся контекстом, новыми реалиями ставшего фактом многополярного мира, выводами, вытекающими из этого факта для РФ. С другой стороны, национальные стратегические проекты и программы, в которых реализуются

национальные задачи, проекты и государственные программы (проектно-программный аспект планирования), становятся составной частью государственного стратегического плана как ядра стратегического контура (каркаса) экономической системы наряду с макро-, мезо- (отраслевые и региональные аспекты), и микроуровнями (корпоративного и муниципального) планирования. Сегодня и материально, и финансово национальные стратегические проекты и государственные планы до 2024 г. лишь в малой степени покрывают проблемное поле экономики. Отметим, что в цитаделях либеральной экономики такие системы, особенно в англосаксонских странах, есть, а в РФ с ее огромным опытом и наследием экономического планирования таких систем нет. Их надо создавать. Решение задач такого масштаба требует объединения усилий академической и университетской науки с финансово-экономическими службами России, и лишь такой симбиоз может стать залогом успешной реализации стратегических национальных приоритетов.

Литература

1. Аганбегян А.Г. Финансы, бюджет и банки в новой России // М.: Дело, 2018.
2. Антикризисная программа Примакова–Маслюкова [Электронный ресурс]: утв. 20 дек. 1998 г. правительством РФ – URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/59350>.
3. Бодрунов С.Д. Ноономика // М.: Культурная революция, 2018.
4. Городецкий А.Е. Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления // Аудит и финансовый анализ. 2016. №6. С. 426–436.
5. Городецкий А.Е. Экономическая безопасность России: новая стратегия в новых реалиях // М., Проблемы теории и практики управления, 2018, № 1. С. 8–23.
6. Деньги есть, но вы держитесь [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nakanune.ru/articles/115167/>.
7. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам [Электронный ресурс]: под председательством В. Путина состоялось заседание Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам : стенограмма. URL <http://kremlin.ru/events/councils/60485>.
8. Зиядуллаев С.С., Зиядуллаев У.С. Императивы обеспечения национальных интересов развивающихся государств при привлечении и использовании средств внешнего финансирования / Материалы международной научно-практической конференции «Стратегические тренды трансформации социально-экономических систем в рамках цифровой экономики» 27–28 февраля 2018г. / под ред. чл.-корр. РАН В. Цветкова // М.: ИПР РАН, 2018.
9. Инвестиции в России [Электронный ресурс] : 2017 // Федер. служба гос. статистики: официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_56/Main.htm.
10. «Майские указы» Владимира Путина пять лет спустя. Они исполнены? [Электронный ресурс]. URL : <https://meduza.io/feature/2017/05/16/mayskie-ukazy-vladimira-putina-pyat-let-spustya-oni-ispolneny>.
11. Модернизация и экономическая безопасность Российской Федерации. Том 6 (Отв. ред. чл.-корр.РАН В. Цветков) // М-СПб: «Нестор-История», 2016.
12. Мониторинг достижения национальных целей [Электронный ресурс]. URL: <http://ng.ach.gov.ru/?lang=ru>.
13. О состоянии исполнения поручений Правительству РФ, содержащихся в указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596–606 [Электронный ресурс] // Правительство РФ: официальный сайт. URL: <http://government.ru/orders/selection/406/23023>.

14. Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума [Электронный ресурс] стенограмма. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60707>.
15. *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ // М.: Экономика. 2007.
16. Полтриллиона на науку: войдет ли Россия в первую пятерку [Электронный ресурс]: профсоюз РАН сомневается в выполнимости майского указа по науке. URL: https://www.gazeta.ru/science/2018/08/13_a_11894881.shtml.
17. Работа Правительства России в 2012–2018 гг. Ключевые решения, некоторые важные факты и показатели [Электронный ресурс]: доклад Д. Медведева: Гос. Дума Федер. Собрания РФ. 11 апр. 2018 г. — URL: <http://government.ru/news/35675/>.
18. Социально-экономическое положение России: январь — май 2019 г. [Электронный ресурс] // Федер. служба гос. стат.: официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2019/social/osn-05-2019.pdf.
19. Справка о состоянии реализации федеральными органами исполнительной власти поручений Правительству РФ, содержащихся в Указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. №596–606 (по состоянию на 30 апр. 2017 г.) [Электронный ресурс] // Правительство РФ: официальный сайт. URL: <http://static.government.ru/media/files/PLLE1NWBPNRtCvaQWXigrIbB9T4Fg34E.pdf>.
20. Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017 № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» — Официальный сайт пресс службы Президента Республики Узбекистан www.press-service.uz.