

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ РАН**  
**Сектор экономической безопасности**  
**Центра исследований проблем государственного управления**

---

Доклад

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ  
В КОНТЕКСТЕ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧИ УСКОРЕНИЯ РОСТА  
РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

Москва – 2017

**Аннотация:** Современная бюджетная концепция не ориентирована на создание необходимых условий для ускорения темпов роста российской экономики. Более того, она формирует ряд угроз для социальной и экономической безопасности страны. В рамках новой «Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 г.» необходимо создание единой системы стратегического планирования и бюджетирования ориентированной на приоритетную задачу финансового и правового обеспечения внутренних факторов экономического роста.

**Ключевые слова:** социально-экономическая безопасность, экономический рост, федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации.

**Annotation:** The modern budgetary concept is not focused on creating the necessary conditions for accelerating the growth rates of the Russian economy. Moreover, it forms a number of threats to the social and economic security of the country. Within the framework of the new "Strategy for Economic Security of the Russian Federation for the period up to 2030", it is necessary to create a unified system of strategic planning and budgeting, oriented to the priority task of the financial and legal support of internal factors of economic growth.

**Key words:** socio-economic security, economic growth, federal budget, budgets of the subjects of the Federation

**JEL:** H60, H12, H77, H131/

**Авторы:** д.э.н., проф. Караваева И.В., к.э.н. Иванов Е.А., д.э.н., проф. Павлов В.И., д.э.н., проф. Казанцев С.В., д.э.н., проф. Гельвановский М.И., к.э.н. Колпакова И.А., к.э.н. Лев М.Ю.

**Редактирование:** Курнова Н.В.

<b>ВВЕДЕНИЕ. Социальная составляющая экономической безопасности .....</b>	<b>4</b>
<b>I. ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИТУАЦИИ С ПОЗИЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ УГРОЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ .....</b>	<b>7</b>
1.1. Угрозы, формируемые современной бюджетной концепцией для социально-экономической безопасности страны, и характер их действия.....	7
1.2. Проблема сбалансированности расходов бюджета по разделам функциональной классификации .....	10
1.3. Оценка параметров федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития РФ на 2017-2019 гг. в сравнении с пороговыми значениями социально-экономической безопасности страны .....	13
<b>II. ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ НИВЕЛИРОВАНИЯ УГРОЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ .....</b>	<b>17</b>
2.1. Основные задачи бюджетной политики в обеспечения экономической и социальной безопасности России в среднесрочной перспективе .....	17
2.2. Стимулирование внутренних факторов экономического роста как инструмент преодоления угроз социально-экономической безопасности .....	20
2.3. Базовые ориентиры плановой и бюджетной политики в реализации задач обеспечения социально-экономической безопасности России.....	25
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>36</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>38</b>

## **ВВЕДЕНИЕ. СОЦИАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

---

При рассмотрении проблем защиты экономики, общества, государства и бизнеса от различных негативных воздействий традиционно используется категория «экономическая безопасность». Мы считаем, что поскольку экономическая безопасность страны и ее регионов включает в себя безопасность общества, населения, государственных институтов, постольку правомерно говорить о социально-экономической безопасности. Данное понятие более точно отражает не только взаимозависимость, но и равнозначность защиты, как позиций национального бизнеса, так и национального социума в расширительной трактовке концепции экономической безопасности.

Стоит вспомнить, что социальные аспекты рассматривались в качестве неотъемлемой составляющей категории «экономическая безопасность» уже достаточно давно. Еще в начале 1996 г. был принят Указ Президента РФ № 608 от 29.04.1996 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации» в котором отмечалось, что данная стратегия включает «характеристику внешних и внутренних угроз экономической безопасности РФ как совокупности условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных экономических интересов личности, общества и государства, определение и мониторинг факторов, подрывающих устойчивость социально-экономической системы государства». А в рамках Стратегии национальной безопасности Российской Федерации утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 особыми разделами выделены такие важные для социума области, как государственные институты, качество жизни российских граждан, наука, технологии, образование, здравоохранение, культура, экология.

В.К. Сенчагов - один из основоположников национальной концепции экономической безопасности определял ее позитивное состояние как «такое состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, социально направленное развитие страны в целом, достаточный оборонный потенциал».<sup>1</sup> Реализация же задач экономической безопасности, по его мнению, должна обеспечиваться на основе: долгосрочного и устойчивого экономического роста, последовательного повышения конкурентоспособности экономики, роста благосостояния граждан.

---

<sup>1</sup> Сенчагов В.К. Как обеспечить экономическую безопасность России // Российская федерация сегодня. № 6, 2007.

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 особыми разделами выделены наиболее важные для социума вызовы и угрозы:

- низкие темпы экономического роста, обусловленные внутренними причинами, в том числе ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам (п. 12.15 разд. II),

- усиление дифференциации населения по уровню доходов (п. 12.20 разд. II),

- снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала (п. 12.21 разд. II),

- неравномерность пространственного развития РФ, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития (п. 12.24 разд. II), и т.д.

Данные угрозы напрямую связываются в рамках стратегии с несбалансированностью национальной бюджетной системы (п. 12.16 разд. II) и недостаточно эффективным государственным управлением (п. 12.17 разд. II).

И хотя в современной научной литературе и в официальных документах, продолжает использоваться категория «экономическая безопасность» в качестве базовой в решении проблем защиты экономики, общества, государства и бизнеса от различных негативных воздействий. Однако становится все более очевидным, что применительно к проблемам сложных, многокомпонентных систем и сегментов общественно-экономического обустройства государственных образований, включающих, например, жилищно-коммунальную сферу страны, сферы науки, образования, культуры, социального обеспечения, целесообразно трансформировать эту базовую категорию с учетом соединения в ней как экономических, так и социальных факторов в понятие «*социально-экономическая безопасность*».

Данное понятие более точно отражает не только взаимозависимость, но и равнозначность защиты, как интересов национального бизнеса, так и национального социума в расширительной трактовке концепции экономической безопасности.

Стратегию социально-экономической безопасности для современной России определяют две основные тесно взаимосвязанные группы угроз:

- *В реальной экономике* это - потеря динамичности развития по всем важнейшим показателям, деформированная топливно-сырьевая структура промышленности, резкое сокращение машиностроения, низкая инновационная и инвестиционная активность, стагнационное развитие внутреннего рынка.
- *В социальной сфере* это - высокий уровень бедности в сравнении с крайне архаичным прожиточным уровнем, углубление деформации социально-имущественной структуры населения, неопределенность финансового обеспечения пенсионной системы, коллапс системы ЖКХ, скрытая

безработица, недоступность для большей части населения качественных услуг здравоохранения и образования.

Сложности современного периода развития отечественной экономики, стоящие перед страной задачи ускорения темпов роста и инновационного обновления производства, изменения качественной структуры человеческого капитала, выстраивания новой парадигмы внешнеэкономических связей со всей очевидностью требуют новых, углубленных оценок угроз экономике и обществу России. Сегодня необходимо формирование более совершенных, многофакторных подходов в рамках развития стратегии экономической и социальной безопасности страны и ее регионов.

# I. ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИТУАЦИИ С ПОЗИЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ УГРОЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

## 1.1. Угрозы, формируемые современной бюджетной концепцией для социально-экономической безопасности страны, и характер их действия

В условиях остающейся достаточно неблагоприятной для российской экономики внешнеэкономической ситуации бюджетная концепция продолжает сохранять ориентированность на *проведение ограничительной политики, сокращение социально-значимых и инвестиционных расходов федерального бюджета.*

Таблица 1

**Главные параметры федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития (базовый вариант) на 2017–2019 гг.<sup>2</sup>**

Показатель	2016	2017	2018	2019
	оценка	проект бюджета и прогноз социально-экономического развития		
<b>Бюджет</b>				
Доходы, трлн руб.	13,4	13,5	14,0	14,8
В % к ВВП	16,1	15,0	15,2	15,0
Нефтегазовые, трлн руб.	4,8	5,1	5,1	5,3
Расходы, трлн руб.	16,4	16,2	16,0	15,9
В % к ВВП	19,8	18,7	17,4	16,2
Дефицит (-), трлн руб.	-3,0	-2,7	-2,0	-1,1
В % к ВВП	-3,7	-3,2	-2,2	-1,2
<b>Темпы роста по Прогнозу социально-экономического развития, %</b>				
ВВП (по данным Минфина РФ)	99,4	100,6	101,7	102,1
Промышленности	100,4	101,1	101,7	102,1
Инвестиций в основной капитал	96,3	99,5	101,2	102,0
Розничный товарооборот	95,4	100,6	100,9	101,6
Реальные денежные доходы населения	96,4	100,2	100,3	100,6
Инфляция	5,8	4,0	4,0	4,0

*Примечание:* в таблице представлены данные полученные на основании расчетов сектора экономической безопасности ИЭ РАН.

Из приведенных в таблице данных можно сделать следующие выводы:

<sup>2</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=15455-7&02>

- изменения объемов доходов и расходов бюджета как в номинальном измерении так и в % к ВВП весьма незначительны и ситуация внешне выглядит как стабильная. Однако с учетом инфляции и доходы, и расходы бюджета в реальном измерении снижаются в 2017-2019 гг. примерно на 15%. *Это существенно сокращает влияние государственных финансов на развитие российской экономики;*

- *нефтегазовые доходы в номинальном выражении, пусть незначительно, но растут, несмотря на то, что в бюджет заложена весьма низкая мировая цена на нефть (40 долл./бар).* Это означает, что в предстоящем трехлетии в федеральном бюджете и в базовом варианте прогноза социально-экономического развития не предусмотрены сколько-нибудь решительные действия по преодолению деформированной структуры промышленного производства и снижению зависимости отечественной экономики от ситуации на мировом рынке углеводородов. Особенно настораживает практическая потеря нашей страной такой инновационной сферы промышленного производства как машиностроение;

- *при этом в ситуации пусть и небольшого роста в номинальном выражении доходов федерального бюджета, его расходы снижаются.* Такая политика проводится ради резкого снижения дефицита бюджета и сокращения темпов роста инфляции. За три года ради этого из хозяйственного оборота, то есть из потенциального фонда экономического развития изымается в 2017 г. – 0,3 трлн руб., в 2018 г. – 1 трлн руб. и в 2019 г. – 1,9 трлн руб., а нарастающим итогом – более 3 трлн руб.<sup>3</sup> Такая государственная политика неминуемо приведет к замедлению темпов экономического роста. Стоит представить насколько бы увеличились расходы бюджета если бы в предстоящем трехлетии дефицит сохранился на уровне 3 трлн руб. как в 2016 г. Тогда совсем другими были бы и темпы экономического роста.

Обращает на себя внимание достаточно заметное улучшение некоторых финансовых показателей: снижение дефицита и практическая сбалансированность бюджета; сохранение объема государственного долга на крайне низком уровне - 16,8% к ВВП в 2019 г. против 16,7% в 2016 г. – то есть ниже, чем практически у всех развитых стран мира, в которых государственный долг не ниже 90-100% к ВВП. Особенно низким сохраняется внешний госдолг России – около 4% к ВВП.

*На фоне этих весьма благополучных финансовых показателей удручающе выглядят показатели социально-экономического развития страны.*

Темпы роста ВВП и промышленности фактически остаются в ситуации стагнации. Еще более удручающими, практически не увеличивающимися

---

<sup>3</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=15455-7&02>



являются темпы роста (на десятые доли процента) денежных доходов населения. Правда, после требования президента России выйти на темпы прироста ВВП на рубеже 2019–2020 гг. на уровне 5–7%, появился ряд прогнозов, в том числе и от Минэкономразвития России с более высокими показателями. Темнее менее, и официально принятый прогноз, и бюджет продолжают действовать.

*Серьезной угрозой для экономической безопасности страны является недостаточное развитие отечественного машиностроения.* Настораживает снижение в 2017 г. инвестиций в этот фундаментальный блок производства и крайне низкие темпы его роста в 2018–2019 гг.

Наиболее полную картину пролонгации данной негативной ситуации дает оценка производства важнейших видов продукции машиностроения по годам прошедшего двадцатипятилетия. О масштабах драматического падения объемов производства важнейших видов продукции машиностроения можно судить по приведенным в таблице 2 данным: с 1991 г. производство металлорежущих станков уменьшилось в 23,3 раза, кузнечно-прессовых станков – в 7,7 раза, грузовых автомобилей – в 4,7 раза, зерноуборочных комбайнов – в 12 раз.

Таблица 2

**Производство важнейших видов машиностроительной продукции  
в РФ с 1991 по 2015 гг., тыс. шт.**

Показатель	1991	2000	2008	2009	2012	2015
Металлорежущие станки	<b>67,5</b>	8,9	4,8	1,9	3,4	2,9
Кузнечно-прессовые машины	<b>23,9</b>	1,2	2,7	1,5	2,1	3,1
Вагоны пассажирские	<b>1,013</b>	0,802	2,143	1,359	0,880	0,412
Автомобили грузовые	<b>616</b>	184	236	93	212	131
Тракторы	<b>178</b>	6,9	11,2	6,4	13,6	5,1
Комбайны зерноуборочные	<b>55,4</b>	5,2	8,1	6,9	5,8	4,6
Экскаваторы	<b>21,1</b>	3,4	5,5	1,4	1,9	1,4
Бульдозеры	<b>12,4</b>	3,0	3,1	0,7	1,4	0,6

*Источник:* Составлено по данным статистических справочников Росстата: «Российский статистический ежегодник». 1995, с.329-331; Россия в цифрах. 2014, с. 265, 268; Россия в цифрах. 2013, с. 265, 268; Россия в цифрах. 2010, с. 237, 238, 240; 2014. Россия в цифрах. 2015, с. 264-265; Россия в цифрах. 2016, с. 264, 265, 268.; Россия в цифрах. 2016, с. 264, 265, 268.

Особенно тревожно, что объемы производства машиностроительной продукции вообще не показывают устойчивой тенденции к росту – они растут в экономически успешные годы и падают в менее успешные. Так в таблице наглядно показано, что:

- в 2008 г. (последний год очень успешного экономического развития России) производство металлорежущих станков было всего в 14 раз меньше, чем в 1991 г.,
- в кризисном же 2009 г. оно стало в 35,5 раза меньше, чем 1991 г.,

- к 2012 г. (последний год достойного, хотя и снижающегося роста экономики) производство этих станков было уже только в 19,9 раза меньше, чем в 1991 г.,

- в 2015 г. разрыв объемов производства по отношению к 1991 г. вновь увеличился до 23,3 раза.

Практически мы наблюдаем ситуацию последовательной сдачи позиций отечественного производства по важнейшим видам машиностроительной продукции.

На 2017–2019 гг. такая вялотекущая ситуация в машиностроении сохраняется – сколько-нибудь значимый рост производства машиностроительной продукции в бюджетной концепции 2017–2019 гг. не предусмотрен. Например, темпы прироста производство металлорежущих станков по годам прогнозируются в объеме всего в 2,4%, 2,7% и 3,1%. Это значит, что и в 2019 г. их производство будет в 18 раз меньше, чем в 1991 г.

Сложившаяся ситуация в развитии ведущей инвестиционной отрасли формирует очевидную угрозу экономической безопасности страны, ставит нас в жесткую зависимость от зарубежных производителей машиностроительной продукции.

## 1.2. Проблема сбалансированности расходов бюджета по разделам функциональной классификации

В качестве одного из подтверждений опасности сохранения и даже обострения рассмотренных нами выше угроз социальной и экономической безопасности страны приведем данные об изменении общей структуры бюджетных расходов в 2017–2019 гг.

Таблица 3

Изменения расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации в 2017-2019 гг. (в % к 2016 г.)<sup>4</sup>

Показатели	2017	2018	2019
<b>Всего расходов</b>	<b>99,0</b>	<b>97,8</b>	<b>97,5</b>
В том числе:			
Общегосударственные вопросы	109,7	104,5	103,1
Национальная оборона	72,9	70,2	72,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	100,0	96,7	97,4
Национальная экономика	107,0	104,1	100,0
ЖКХ	105,4	52,6	47,9
Охрана окружающей среды	118,6	120,8	122,8
Образование	102,0	105,6	105,2
Культура и кинематография	104,4	96,0	87,4
Социальная политика	109,8	107,2	109,1

<sup>4</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=15455-7&02>

Показатели	2017	2018	2019
Здравоохранение	81,2	85,3	78,0
Физкультура и спорт	135,6	84,6	51,2
СМИ	96,7	89,6	87,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	113,9	132,5	135,4
Межбюджетные трансферты	119,4	125,8	124,6

*Примечание:* в таблице представлены данные полученные на основании расчетов сектора экономической безопасности ИЭ РАН.

Стабилизация исчисленных в номинальном выражении расходов по базовым позициям (общегосударственные вопросы, национальная экономка) не может не вызывать опасения. Она означает, что в реальном выражении расходы на национальную экономику снизятся как минимум на 15%. Это ставит под сомнение реальность выхода из рецессии.

Обращает на себя внимание сильное уменьшение расходов на оборону даже в номинальном выражении. При всем особом внимании к обороне без этого, видимо, просто невозможно было сформировать более или менее разумную структуру расходов бюджета при снижении их общего объема.

Весомыми угрозами для экономической безопасности страны остаются жилищный голод и жилищная неустроенность людей, а также недоступность для большей части населения качественной медицины и образования. Следует категорически возразить против снижения даже в номинальном выражении расходов на ЖКХ, культуру, спорт и СМИ. Доля этих расходов в общем объеме расходов федерального бюджета ничтожна, в то время как их роль для основной части граждан страны – огромна. Сохранение объемов таких расходов, хотя бы на уровне 2016 г., очевидно, незначительно увеличило бы дефицит бюджета, позволив при этом существенно снизить уровень социальной напряженности.

И наконец, вызывает возражение заметное уменьшение расходов на здравоохранение. С учетом инфляционных тенденций их объем в реальном выражении снизится практически наполовину. Это катастрофично для нашего здравоохранения: негативные последствия так называемой оптимизации здравоохранения ради экономии средств мы уже испытали в 2016 г. Теперь же в трехлетний бюджет заложена еще большая «оптимизация».

Минфин РФ всегда уверяет, что в экономику должен вкладывать в основном бизнес, а в социальную сферу – бюджеты субъектов Федерации. Однако в условиях нестабильных прогнозов экономического развития бизнес более охотно включается в инвестиционные процессы на началах софинансирования с государством, что повышает его устойчивость и придает капитанам бизнеса уверенность. Если же государство не инвестирует, то и бизнес не будет этого делать, особенно при установленных Центробанком высоких учетных ставках. Что же касается бюджетов субъектов федерации, то у них денег мало, они в долгу, даже с учетом роста межбюджетных трансфертов.

Особо обращает на себя внимание сильный рост размеров обслуживания долга. Да, Минфин покрывает дефицит бюджета в основном за счет внутренних и частично и за счет внешних заимствований. Это правильно. И даже при этом госдолг к 2019 г. составит мизерную по международным меркам величину - 16,8% к ВВП, в т.ч. внешний – менее 4%.

Из сказанного напрашивается вывод о том, что *базовыми приоритетами государственной бюджетной политики*, как на протяжении последних лет, так и на ближайшую трехлетнюю перспективу *остаются*:

- *сбалансированность бюджета;*
- *минимизация государственного долга;*
- *снижение инфляции.*

Напомним, что для достижения заявленных целей из хозяйственного оборота в 2017–2019 гг. изымаются средства потенциального развития экономического и социального секторов национальной экономики в объеме более 3 трлн руб.<sup>5</sup> (рис. 1).

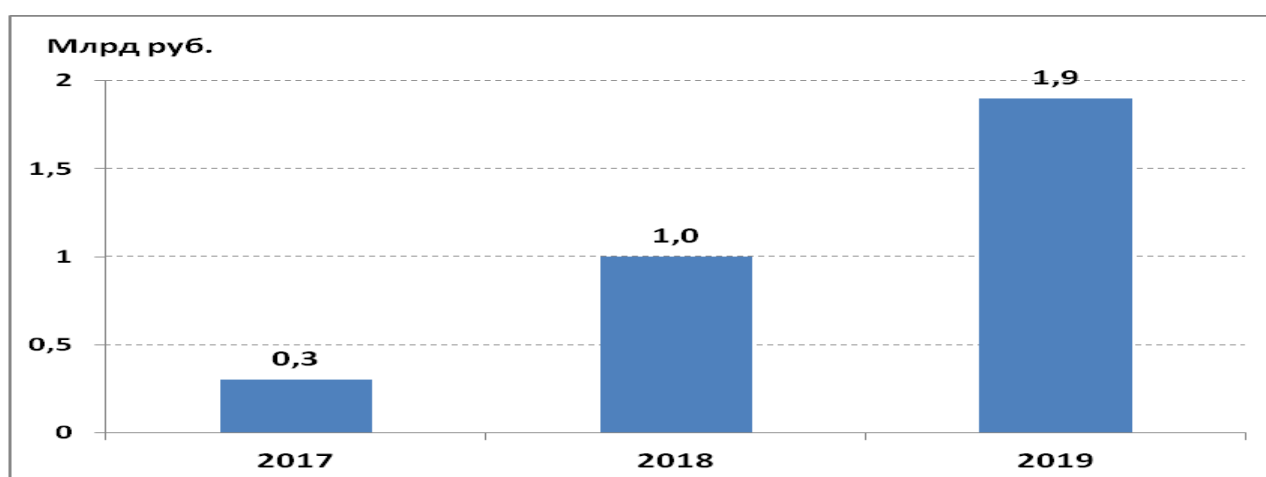


Рис. 1. Объемы изъятия средств из хозяйственного оборота в 2017-2019 гг., млрд руб.

Настолько бы увеличились расходы бюджета если бы во все годы дефицит сохранялся на уровне 3 трлн руб. как было в 2016 г.? Какими были бы темпы экономического роста?

Приходится констатировать, что федеральный бюджет на 2017–2019 гг. следует воспринимать как инструмент ограничительной финансовой политики. Он не ориентирован на конкретные меры и не предусматривает использование экономических инструментов, способных обеспечить эффективное, динамичное развитие реального и социального секторов российской экономики.

<sup>5</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=15455-7&02>

### 1.3. Оценка параметров федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития РФ на 2017-2019 гг. в сравнении с пороговыми значениями социально-экономической безопасности страны

В табл. 4 приведено наше сравнение материалов федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития РФ на 2017–2019 гг. с пороговыми значениями социально-экономической безопасности для РФ<sup>6</sup>. Необходимо отметить, что пороговые значения по ряду параметров показаны дробью, где числитель соответствует современному, а знаменатель долгосрочному периоду. Приведены также целевые показатели, содержащиеся в выступлениях руководителей страны и в майских 2012 г. указах Президента России. Фактические данные указаны за 2012 и 2015 г. и прогнозные за 2019 г. Напомним, что 2012 год был последним, хотя и со снижающимися темпами, но еще сохранив тенденцию экономического роста.

Таблица 4

Сравнение фактических и прогнозных показателей с предложенными Институтом экономики РАН пороговыми значениями социально-экономической безопасности и целевыми параметрами, отражающими экономическую политику государства

Показатель	Целевые параметры, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения	2012 г. факт	2015 г. факт	2019 г. прогноз
<b>1. В сфере реальной экономики</b>					
Среднегодовые темпы прироста ВВП, %	3,5	$\frac{5-6}{6-7}$	3,5	-3,7	2,1
Инвестиции в основной капитал, в % к ВВП	25 к 2015 г. и 27 к 2018 г.	$\frac{25-30}{30-35}$	18,8	18	18
Доля производств в 3-х видах машиностроительных видов деятельности в общем объеме отгруженной промышленной продукции, %	Увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВВП к 2018 г. в <b>1,3</b> раза против 2011 г.	$\frac{25-30}{30}$	14,6	12,4	12,3
Сбор зерна, млн т	-	110	70,9	104,8	Более 110
Доля инновационной продукции в общем объеме отгруженной промышленной продукции, %	25-30	25-30	7,8	8,4	8
<b>2. В социальной сфере</b>					

<sup>6</sup> Пороговые значения рассчитаны сотрудниками сектора экономической безопасности ИЭ РАН.

Показатель	Целевые параметры, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения	2012 г. факт	2015 г. факт	2019 г. прогноз
Соотношение численности людей пенсионного и трудового возраста	-	0,4	0,37	0,4	0,5
Доля населения с доходами, ниже прожиточного минимума во всем населении, %	Преодоление бедности, увеличение зарплаты к 2018 г. в 1,4-1,5 раза	6	10,7	13,3	13,6
Коэффициент фондов (соотношение доходов 10% высокодоходных и 10% низкодоходных слоев населения, раз)	Преодоление сильного имущественного расслоения населения	7	16,4	15,6	15
Доля среднего класса во всем населении, %	50-60	<u>50-60</u> 60-70	20-25	20	20
Уровень безработицы по методологии МОТ, %	Снижение безработицы	4	5,5	5,6	5,7
Размер жилья на одного жителя, кв. м	К 2020 г. доступное и комфортное жилье должны получить 60% семей, желающих улучшить свои жилищные условия	<u>30-35</u> 35-40	23,4	23,9	25
Ввод в действие жилья, млн кв. м	140 к 2020 г. 75 – к 2016 г.		65,7	85,3	Более 90
<b>3. В денежно-финансовой сфере</b>					
Размер золотовалютных резервов (млрд долларов на конец года)	Размер Резервного фонда и Фонда национального благосостояния – 9% к ВВП	250	537,6	368,4	400
Годовой уровень инфляции, %	3-4	3-4	6,6	13,9	4
Уровень монетизации экономики (денежная масса М2 на конец года в % к ВВП)	-	<u>50-70</u> 70-80	41	44	55
Дефицит (-), профицит (+) федерального бюджета, в % к ВВП	Преодоление дефицита к 2015 г., обеспечение бюджетной сбалансированности	-3	-0,5	-2,4	-1,2

Показатель	Целевые параметры, отражающие экономическую политику государства	Пороговые значения	2012 г. факт	2015 г. факт	2019 г. прогноз
Доля невозвратов в общем объеме потребительского и ипотечного кредитов, %	-	10 15	До 10	11-12	13-14
Отношение величины государственного внешнего и внутреннего долга, в % к ВВП	-	60	12,0	13,6	16,8
<b>4. Во внешнеэкономической сфере</b>					
Доля импортного продовольствия во всех продовольственных ресурсах, %	Обеспечить продовольственную безопасность	25	34	28	27
Сальдо внешнего торгового баланса, в % к ВВП	-	8	8,7	13,2	6,5

В данной таблице нет 2016 г. Отчетные данные по нему еще не опубликованы, но есть оценка Минэкономразвития РФ. Эта оценка крайне пессимистичная. Объем ВВП падает на 0,6%, инвестиции – на 3,7%, доходы населения – на 5,6%. Дефицит бюджета составляет 3,7% к ВВП (это 3 трлн руб.). Конечно, в следующем трехлетии по сравнению с этим провальным годом заложены данные о некоторых позитивных сдвигах. Но, как это обычно бывает, заметного улучшения не предполагается.

Представляется, что предусмотренные прогнозом социально-экономического развития темпы прироста ВВП на 2017 г. (0,6%), на 2018 г. (1,1%) и на 2019 г. (2,1%) совершенно недостаточны <sup>7</sup>. Они оставляют российскую экономику в режиме низкого, стагнационного роста в пределах статистической ошибки. Опубликованные МЭР РФ первые данные о социально-экономическом развитии страны до 2025 г. демонстрируют, что темпы роста по годам будут колебаться от 1,5% до 2% в год.

Страна входит в стагнационную ловушку, из которой необходимо искать выход. Надо, наконец, дать четкий ответ, что важнее для народа и государства – экономический рост, инновационное развитие, обеспечение достойного уровня жизни для большинства граждан страны или сбалансированность бюджета.

Современная бюджетная концепция со всей очевидностью игнорирует острейшую для современной отечественной экономики проблему

<sup>7</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». - Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=15455-7&02>

необходимости запуска финансовых, организационных, юридических и иных механизмов развития внутреннего рынка России в качестве расширяющейся экономической системы. Нам необходимо осознать, что импульс экономического роста в условиях сложившихся ограничений развития внешних сырьевых рынков способен возникнуть, прежде всего, за счет капитализации предпринимательских доходов хозяйствующих субъектов и роста потребительского спроса широких слоев населения. Сейчас же, с сожалением, приходится констатировать, что в рамках действующего бюджета *так и остались не решенными базовые задачи стимулирования капитализации доходов, как для хозяйствующих субъектов, так и для граждан.*



## **II. ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ НИВЕЛИРОВАНИЯ УГРОЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ**

---

### **2.1. Основные задачи бюджетной политики в обеспечения экономической и социальной безопасности России в среднесрочной перспективе**

Приходится сделать вывод, что в рамках пролонгированной на три года бюджетной политики внутренние факторы экономического роста и финансовые источники обеспечения социальных интересов населения в ней практически исключены ради сбалансированности бюджета и снижения инфляции.

Вместе с тем, совершенно очевидно, что реализация задач обеспечения экономической и социальной безопасности страны в свою очередь требует целого комплекса финансово затратных мероприятий, требующих также значительных управленческих преобразований.

*В реальной экономике:*

- восстановления динамичного роста по всем важнейшим показателям,
- восстановления сбалансированной структуры промышленности, включая машиностроение;
- стимулирования информационной и инвестиционной предпринимательской активности;
- проведения активной антимонопольной (антикартельной) политики в сферах торговли, промышленного производства, инфраструктуры.

*В социальной сфере:*

- формирования пропорциональной социально-имущественной структуры населения;
- сокращения уровня безработицы, включая ее скрытые формы;
- создания эффективной пенсионной системы;
- восстановления структуры ЖКХ;
- формирования доступной для населения системы гарантированных государством качественных страховых услуг в сферах здравоохранения, образования и повышения профессиональной квалификации.

Однако в условиях политики минимизации темпов инфляции правительство идет на намеренное сокращение государственных расходов, сдерживание роста доходов населения. Со всей очевидностью игнорируется острейшая для современной отечественной экономики проблема необходимости запуска финансовых, организационных, юридических и иных механизмов развития внутреннего рынка России в качестве расширяющейся экономической системы. Нам необходимо осознать, что импульс экономического роста в условиях сложившихся ограничений развития

внешних сырьевых рынков способен возникнуть, прежде всего, за счет капитализации предпринимательских доходов хозяйствующих субъектов и роста потребительского спроса широких слоев населения.

*Чтобы запустить механизм стимулирования внутренних факторов экономического роста и нивелировать глобальную угрозу стагнации российской экономики необходимо дать ответ на два ключевых вопроса.*

*Первый* – возможно ли в данной неблагоприятной для России экономической ситуации найти собственные финансовые ресурсы, объем которых позволит переломить данную негативную тенденцию?

Несомненно, да. Одним из таких направлений может стать переориентация финансовых потоков, получаемых в виде доходов предприятий и населения на решение тесно взаимосвязанных задач:

- стимулирования роста инвестиционных вложений в предпринимательском секторе российского рынка;
- последовательной переориентации интересов населения с тенденции сбережения доходов в условиях неопределенности экономической ситуации на увеличение средств, инвестируемых домашними хозяйствами в реальное производство, а также на социально значимые расходы (включая социальное страхование).

*Вторым* стратегическим вопросом является оценка возможностей формирования единой, структурно взаимоувязанной системы промышленного, научно-технического, бюджетного, социального и пространственного планирования с четко поставленной задачей обеспечения форсированного роста отечественной экономики с учетом сохранения социальной стабильности общества.

Такие возможности сегодня предоставляют положения 172-го ФЗ 2014 г.<sup>8</sup> «О стратегическом планировании в Российской Федерации». А в конце 2015 г. был утвержден еще один важный документ, который стал одним из первых в процессе непосредственной подготовки документальной базы стратегического планирования, а именно – «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации»<sup>9</sup>, разработка которой определена ст. 18 172 ФЗ. Значение системы стратегического планирования для решения задач обеспечения национальной безопасности определяется во многом тем, что названная выше Стратегия – уже не изолированный документ, а взаимосвязанный компонент в единой системе документального оформления приоритетов и конкретных целей социально-экономической политики государства на всех уровнях управления. Система стратегического планирования позволит существенно повысить общий уровень или качество как государственного управления, так и местного самоуправления

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/).

<sup>9</sup> Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. №683. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/).

и, соответственно, сформировать конкретные направления решения задач социально-экономической безопасности.

Базовые аспекты построения такой системы представляются следующими:

- необходимо теснейшее согласование бюджетного, социально-экономического и пространственного планирования и управления. Следует вычислять и учитывать взаимные влияния и последствия, в том числе негативные, для решений, заложенных в каждом из них, использовать для этого современные методы многовариантных оценок пространственных эффектов;

- целесообразно создание единой системы государственного управления согласованным пространственным развитием регионов России, а также организация мониторинга за реализацией государственной региональной политики на базе современных технологий - геоинформационных систем, компьютерной картографии, спутникового позиционирования пространственных объектов и т.д.;

- необходимо статистическое обеспечение заданий бюджетного, экономического, пространственного и социального планирования на основе последовательного мониторинга фактических и прогнозных показателей, использование пороговых значений экономической безопасности, последовательная плановая реализация целевых параметров национальной безопасности, отражающих экономическую и социальную политику государства в промышленной, денежно-финансовой и внешнеэкономической сферах;

- следует осуществлять плановую многоканальную денежную эмиссию и многоканальное кредитование хозяйствующих субъектов в соответствии с целевыми установками планов экономического, социального и научно-технологического развития;

- надо создать систему партнерских отношений органов государственной власти (федерального и регионального уровня) с органами местного самоуправления, бизнеса, науки, институтов гражданского общества. К сожалению, в настоящее время стратегические решения вырабатываются и принимаются на федеральном уровне без привлечения в должной мере остальных названных выше членов российского общества. Игнорирование такого партнёрства чревато неправильным выбором целей, ориентиров, механизмов реализации и провалом стратегических решений;

- должна быть сформирована эффективная система антимонопольного законодательства, препятствующая развитию процесса картелирования в сферах торговли, промышленного производства, инфраструктуры. Необходимо строго следить за тем, чтобы стратегические приоритеты и цели экономического развития естественных монополий, государственных и других крупных компаний, в том числе международных, соответствовали интересам национальной социально-экономической

безопасности страны и населения, а не реализовывались для обогащения управленческой верхушки.

Очевидно, настало время формирования новой системы стратегического планирования и бюджетирования ориентированной на приоритетную задачу финансового и правового обеспечения внутренних факторов экономического роста – стимулирования совокупного внутреннего спроса на основе стимулирования инвестиционных предпринимательских вложений и обеспечения роста доходов населения.

## **2.2. Стимулирование внутренних факторов экономического роста как инструмент преодоления угроз социально-экономической безопасности**

Главной задачей российской экономики по завершению кризиса 2014–2016 гг. является выход не только из рецессии, но и из стагнации. Президентом России в его послании Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. дано поручение Правительству «не позднее мая будущего года разработать предметный план действий, рассчитанный до 2025 г., реализация которого позволит уже на рубеже 2019–2020 гг. выйти на темпы экономического роста выше мировых, а значит наращивать позиции России в глобальной экономике».

Однако официальные прогнозы социально-экономического развития пока не предполагают нам действенных механизмов решения этой задачи. Так прогноз, положенный в основу утвержденного федерального бюджета на 2017–2019 гг. намечает следующие приросты ВВП на этот период: 2017 г. – 0,6%, 2018 г. – 1,7%, 2019 г. – 2,1%<sup>10</sup>. Это означает, что экономика страны остается в ситуации стагнации.

И хотя по заявлению Минэкономразвития РФ в 2016 г. ожидается падение ВВП не на 0,6%, а всего на 0,2%, приходится констатировать, что данные расчеты находятся в пределах статистической погрешности, да и сдвиги на десятые доли процента ни о чем не говорят. Прогноз на 2017 г. МЭР изменил с прироста ВВП не на 0,6% по официальному прогнозу, положенному в основу разработки бюджета, а на 2,0%, что в реальности вполне может произойти как обычная стабилизация экономической ситуации после кризиса. Но удержать это повышение на длительный период вряд ли удастся.

Конечно, будут сформированы темпы роста ВВП выше среднегодовых, как этого требует Президент и как прогнозируется в разрабатываемых группой А.Кудрина и Столыпинским клубом вариантах стратегий социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2025 г. Но нет уверенности в реальности обеспечения таких темпов.

---

<sup>10</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=15455-7&02>

*Действие внешних факторов и источников экономического роста - повышение цены на природные энергоносители - практически исчерпано. И даже если такая ситуация кратковременно возникнет, то в силу принятия в законе о федеральном бюджете так называемого «бюджетного правила», по которому все нефтегазовые дополнительные доходы, полученные при повышении цены на нефть сверх 40 долл./бар направляются на пополнение резервных фондов, полученные дополнительные доходы законодательно ориентированы на консервацию, а не на развитие. Нельзя также забывать, что «модель экономики», основанная на сырьевой ренте, в итоге становится неконкурентоспособной – нас опережают страны, которые активно используют рентные доходы на инвестиционное развитие, вкладываются в науку, образование, человеческий капитал.*

*Внутренние же факторы и источники экономического роста – инвестиции в основной капитал и денежные доходы населения, начиная с 2014 г. не растут, а падают. Так, инвестиции абсолютно снизились с 2014 г. по 2016 г. почти на 10%, Минэкономразвития РФ прогнозирует их снижение и в 2017 г., а в 2018–2019 гг. наконец намечается рост инвестиционных вложений, но темпами ниже роста ВВП. Аналогичная ситуация и с денежными доходами населения: за период 2014–2016 гг. они снизились на 8%, а на ближайшие три года официально прогнозом намечается их рост в 2017 г. – на 0,2%, в 2018 г. – на 0,3%, а в 2019 г. – на 0,6%.*

Рост инвестиций и денежных доходов населения темпами ниже роста ВВП – верный признак того, что российская экономика обрекает себя на длительный период вялого стагнационного существования.

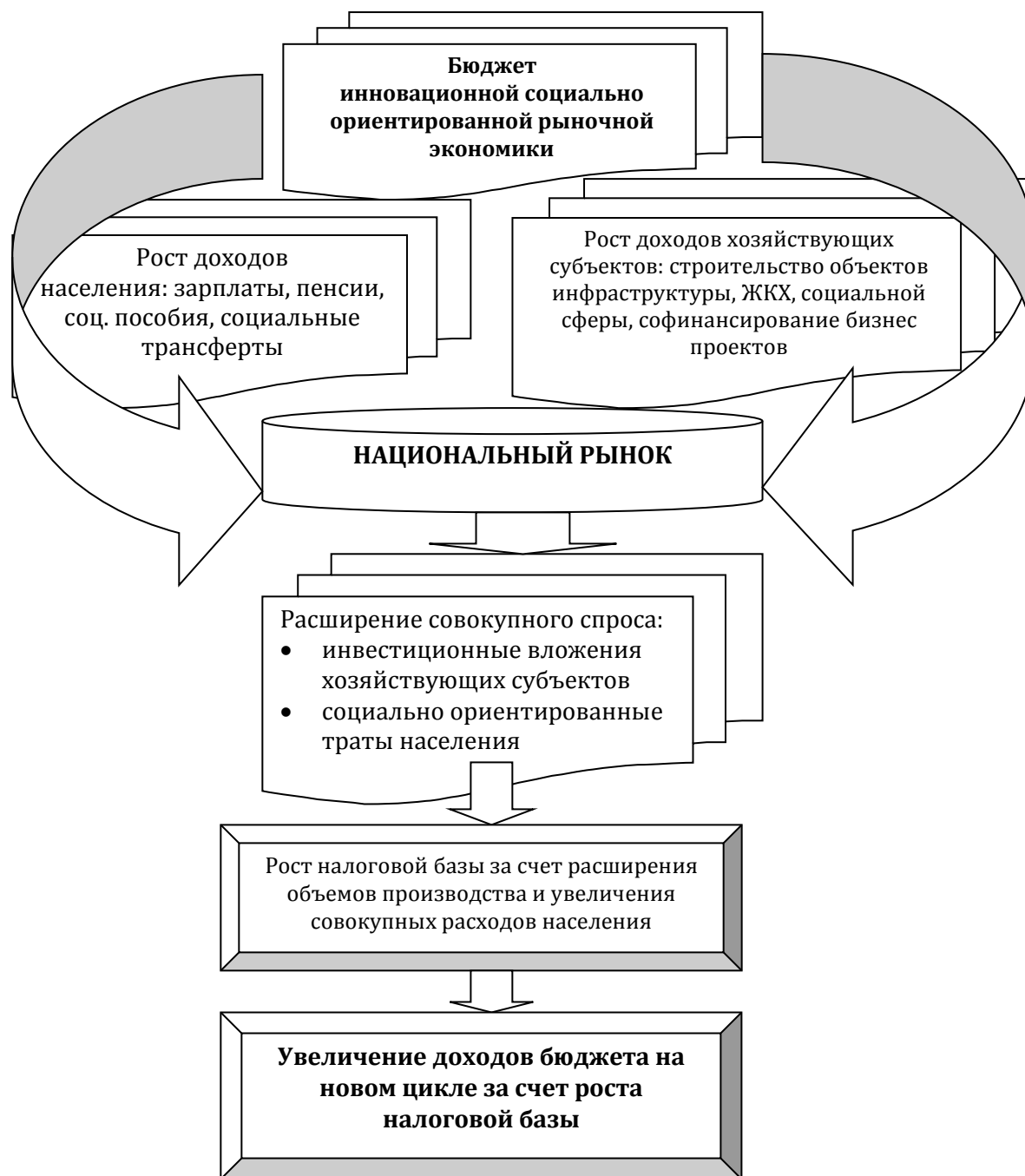
Необходимо осознать, что поставленная Президентом РФ задача выхода на «темпы экономического роста выше мировых» требует запуска финансовых, организационных, юридических и иных механизмов развития внутреннего рынка России в качестве расширяющейся экономической системы. Эффективный импульс экономического роста в условиях сложившихся ограничений развития внешних сырьевых рынков способен возникнуть, прежде всего, за счет капитализации предпринимательских доходов хозяйствующих субъектов и роста потребительского спроса широких слоев населения.

*Мы должны вспомнить, что движущей силой, механизмом экономического развития всегда является активизация совокупного спроса – создание экономического механизма способного переориентировать интересы участников рынка на активные инвестиционные и потребительские траты. Новой парадигмой экономического развития страны следует рассматривать создание ситуации, когда население активно тратит свои деньги на покупку предметов потребления и социальные услуги, а бизнес активно тратит свои доходы на инновационное развитие производства.*

Но для этого и население и бизнес должны иметь пресловутые денежные средства, а еще уверенность, что экономическая ситуация не ухудшится и не

нужно сейчас экономить и сберегать имеющиеся средства. А для этого государство, бюджет должен дать первый толчок, стимулирующий мультипликативный эффект от направления бюджетных средств на инвестирование производства и рост доходов населения.

Формирование системы потоков трат бюджета, бизнеса и населения показано в рисунке 2.



*Рис. 2. Схема формирования финансовых потоков на развитие экономики*

Конечно, это упрощенная схема, цепочка денежных потоков длится значительно дальше. Но на рис. 2 показаны главные расходы бюджета, которые

являются исходными пунктами формирования денежных потоков на развитие экономики.

Первый поток – это когда государство, бюджет, берут на себя полностью финансирование строительства каких-либо объектов. Это, как правило, объекты инфраструктуры и социальной сферы. Запускается механизм инвестирования строительных бизнес-структур, которые для этого наращивают свои мощности, закупают все необходимое для осуществления своего строительства, т.е. тратят. Создается длинная цепочка затрат многих отраслей, обеспечивающих всем необходимым для строительства.

Второй поток – это когда государство (бюджет) не берет на себя полностью финансирование каких-либо объектов (обычно производственных), но готово профинансировать часть затрат и приглашает участвовать в финансировании бизнес. И бизнес крайне охотно идет на такое софинансирование. Об этом свидетельствует структура всех федеральных целевых программ. И вновь создается длинная цепочка затрат отраслей, обеспечивающих строительной техникой и стройматериалами множество сфер хозяйственной деятельности.

И наконец третий поток, начинающийся с затрат бюджета на увеличение денежных доходов населения (зарплат, пенсий, пособий и т.д.). Конечно, эти затраты означают повышение уровня жизни населения. Но также они означают и активное инвестирование производственной сферы ориентированной на производство и реализацию потребительских товаров и услуг, в том числе и социально значимых. Следует также учитывать, что рост доходов населения формируется не только на этом третьем потоке, но и на двух других за счет роста заработной платы.

Итак, когда запущен механизм формирования денежных потоков на развитие экономики, когда все участники рынка и бюджет, и бизнес, и население активно тратят свои деньги, тогда экономика развивается, растут налоговая база, и соответственно – доходы и расходы бюджета на следующем цикле.

Наиболее опасная ситуация для страны – это когда перестает действовать механизм формирования денежных потоков на развитие экономики. А перестать действовать этот механизм может в случае, когда бюджет ослабевает, утончает свои расходы по всем трем потокам. Максимально негативным результатом при этом является потеря бизнесом и населением доверия в способности государства улучшить ситуацию. Бизнес, видя, что государство уменьшает вклады своих бюджетных средств, и сам перестает их вкладывать. Население перестает покупать, а предпочитает сберегать свои

средства, что мы и наблюдали на протяжении почти всех последних 25 лет<sup>11</sup>.

Не будем рассматривать весь этот 25-летний период, а приведем данные только за 2010–2013 гг., т.е. за период между двумя кризисами. За эти годы российская экономика последовательно теряла динамичность своего развития. Темп прироста ВВП составил в 2010 г. – 4,5%, в 2011 г. – 4,3% и в 2012 г. – 3,5%. Но зато в 2012 г. консолидированный бюджет стал профицитным, а федеральный практически сбалансированным. Да и инфляция снизилась в 2012 г. до весьма низкой цифры – 6,6%.

И вдруг в 2013 г., когда мировая цена на нефть была на уровне 100 долл./бар и никаких санкций по отношению к российской экономике еще не применялось, темп прироста ВВП рухнул до 1,3%, а бюджет снова стал дефицитным. В чем причина? Да в том, что ради достижения сбалансированности бюджета и снижения инфляции весь период 2010–2012 гг. проводилась жесткая политика экономии бюджетных средств, в результате которой истончались, иссякали денежные потоки на развитие экономики, и даже свободные деньги бизнеса через банки шли на валютный рынок, а деньги населения оседали на банковских депозитах и тоже попадали на валютный рынок.

Но вот наступил 2014 г. с его падением нефтяных цен и санкциями и это стали считаться причиной кризиса 2014–2016 гг. хотя действительной причиной была утрата динамичности развития.

На предстоящее трехлетие 2017–2019 гг. намечено продолжение, явно не оправдавшей себя политики безусловной приоритетности достижения сбалансированности бюджета и снижения инфляции. Ради этого расходы федерального бюджета, как было показано выше, заметно снижаются. Таким образом, уже запрограммирован исходный посыл на сокращение всей цепочки денежных потоков на развитие экономики. Эти потоки неизбежно существенно сократятся, что и приведет к стагнационным темпам роста при благополучных финансовых показателях.

*Итак:*

При активном воздействии бюджетного механизма на формирование денежных потоков ориентированных на развитие экономики, обеспечивается экономический рост, повышение уровня жизни населения, и в конечном счете на следующем цикле экономического развития – профицитность бюджета и снижение инфляции.

И наоборот – когда происходит секвестирование расходов бюджета или действуют различные формы стерилизации денежной массы ради снижения

---

<sup>11</sup> Справедливости ради следует напомнить, что был один короткий период, когда был нарушен, кажущийся сейчас многим безусловный, принцип экономии бюджетных средств ради преодоления дефицитности бюджета и снижения инфляции. Это вторая половина 1992 г. когда из бюджета была выделена большая сумма на финансовую поддержку, находящихся на грани банкротства предприятий. И в 1993–1994 гг., когда были существенно повышены зарплаты, пенсии и пособия. Денежные доходы за эти 2 года увеличились почти на 30%. Увеличилась и денежная масса. А инфляция снизилась, и начался экономический рост. Но это забылось.



инфляции, экономика входит в ситуацию стагнационного развития, снижается уровень жизни населения и, в конечном счете, на следующем цикле это неизбежно приведет к всплеску инфляции и возобновлению дефицита бюджета.

*Поэтому все действия экономического блока правительства РФ по так называемой экономии бюджетных средств ради достижения сбалансированности бюджета и снижения инфляции следует считать ошибочными.*

Главное сейчас – это немедленно начать исправление сложившейся ситуации. А это будет весьма непросто, поскольку в стране функционирует система взаимосвязанных действий и институтов, направленных на пролонгирование ограничительной бюджетной политики. Ниже будут предложены необходимые по нашему мнению шаги по созданию новой модели государственного управления экономикой, ориентированной на последовательное расширение совокупного спроса, сопровождаемое организацией соответствующих денежных потоков способных сформировать мультипликативный эффект развития экономики.

### **2.3. Базовые ориентиры плановой и бюджетной политики в реализации задач обеспечения социально-экономической безопасности России**

Предлагаемые в данном разделе *подходы* к реализации задач обеспечения социально-экономической безопасности России в среднесрочной перспективе по сути формируют *набросок* новой модели государственного управления экономикой. Базовые положения этой модели сгруппированы в четыре главных направления, содержащие в своем составе ряд мер по изменению принципиальных подходов государства к определению приоритетов становления и развития системы стратегического планирования, а также формированию бюджетной политики адекватной стоящим перед страной задачам диверсификации источников покрытия дефицита бюджета.

**I. *Необходимо сформировать и утвердить указом Президента России (или законом РФ) программный документ, содержащий перечень приоритетных задач социально-экономического развития страны до 2025 г., их количественные характеристики и механизм увязки реализации этих задач с Федеральным бюджетом.***

По нашему мнению это процесс реализации нижеследующих установок:

**1. *Придание динамичности развития российской экономики. Обеспечение выхода на темпы экономического роста выше мировых.***

Это означает, что к 2020 г. (или в начале двадцатых годов) темпы прироста ВВП должны быть порядка 3,5%, что действительно позволит усилить позиции России в глобальной экономике. В 2015 г. по версии МВФ Россия по объему ВВП была на 6-м месте. Это место Россия занимает достаточно прочно. Следующая за нашей страной Бразилия сильно пострадала в ситуации кризиса

и, видимо, утратила возможность существенного роста экономики в ближайшие годы. Впереди нас незначительно опережает Германия. При темпах прироста ВВП в 3,5% есть реальная возможность ее обогнать и выйти на 5-е место в мировом рейтинге. Как было сказано выше, следует ожидать, что экономический блок правительства РФ при разработке порученного ему плана действий покажет этот прирост. Но нет никакой уверенности, что при сохранении нынешней бюджетной политики это получится в реальности.

Но и эти темпы прироста представляются недостаточными. Необходимо ставить задачу выхода к 2020 году на темпы прироста в 5–6%, а к 2025 г. – на 6–7% и продержаться на этих темпах как минимум ближайшие 5–7 лет.

2. *Вторая важнейшая задача, стоящая перед российской экономикой – это диверсификация производства в направлении развития отраслей с высокой добавленной стоимостью*, продукция которых будет конкурентоспособной не только на внутреннем, но и на внешнем рынке и сможет изменить баланс экспортируемой продукции, постепенно ослабляя рабскую зависимость от нефтегазовых доходов. Справедливости ради следует сказать, что новой России именно от советского периода досталось в наследство весьма деформированная нефтегазовая структура экономики. Но за четверть века развития российского рынка ситуация резко ухудшилась. Так объем добычи топливно-энергетических полезных ископаемых в 2015 г. составил 125,6% к 1991 г., текстильное и швейное производство – 21,7% , производство машин и оборудования – 44%, то есть были практически потеряны важнейшие отрасли отечественной экономики<sup>12</sup>.

Правительством РФ с целью восстановления утраченного отраслевого баланса в 2015–2016 гг. были приняты правильные решения о развитии станкоинструментальной промышленности и сельскохозяйственного машиностроения.

Казалось бы, принято вполне положительное решение. Но возникает два вопроса.

Первый – почему так поздно? Не потому ли, что раньше все придерживались порочной точки зрения вредности противодействия государства требованиям рынка, который явно говорил, что для России эти отрасли не нужны?

И второй вопрос – насколько эти два решения сбалансированы между собой и со всей экономикой? Почему они принимаются не в составе единого сбалансированного документа, а поодиночке? Видимо тоже потому, что государству неприлично вмешиваться в то, что должен определять рынок.

Значит нужно менять свое экономическое мировоззрение. Правда, в антикризисном плане на 2015 г. было много мер по поддержке конкретных отраслей. Но это было единичное, разовое принятое сроком на один год решение.

---

<sup>12</sup> Россия в цифрах. 2016. С. 240-241.

Правительству следует разработать и утвердить подробную структурную политику диверсификации отраслевой структуры в сферах производства и реализации отечественной продукции на среднесрочный период.

3. *Третья важнейшая задача – резко повысить инновационную активность производства.* Доля организаций, осуществляющих инновации составляла в 2014 г. (более поздних данных пока не опубликовано) 10,9% против 11,1% в 2012 г., а доля инновационных товаров во всем объеме товаров 8,2% против 7,7% в 2012 г.<sup>13</sup> Эти цифры со всей очевидностью показывают стагнацию инновационной активности отечественного производства. Ведь в развитых странах они достигают соответственно 50% и 30%. И это в условиях, когда уже не один год работают корпорации «Сколково» и «Роснано».

В настоящее время на всяких зарубежных экономических форумах типа Давоса весьма часто звучит фраза «мир стоит на пороге четвертой промышленно-технологической революции». Речь идет об активной роботизации во всех сферах экономики. Приводятся в СМИ и данные о резком росте покупок роботов в США и в Китае, о ликвидации до 40% рабочих мест с однотонными операциями и т.д.

В России же пока нет никаких, исходящих от властных структур, сообщений по этому поводу. Мы стоим на пороге серьезной опасности отстать от Запада уже и в реализации достижений развивающегося четвертого этапа НТР, хотя в научном плане сейчас Россия явно не отстает от него, а в ряде случаев и опережает.

Необходимо поручить МЭР РФ обеспечить разработку пошаговой дорожной карты реализующей комплексную программу внедрения достижений робототехники во все сферы отечественной экономики.

4. *И наконец, обязательная задача – повышение уровня жизни населения.* Эта задача постоянно звучит в различных выступлениях руководителей государства. Однако, как мы показали в вышеприведенных таблицах, на деле вот уже три года происходит снижение реальных денежных доходов населения. Их снижение ожидается и в 2017 году.

Какие же факторы влияют на пролонгирование данной неблагоприятной ситуации?

Прежде всего – это активная инициативная политика Министерства финансов России по перекладыванию расходов бюджета на плечи самых широких слоев населения. Данная политика включает предложения и по увеличению пенсионного возраста, и возможность возвращения налога с продаж, и предложение о повышении ставки налога на доходы физических лиц (НДФЛ) с 13% до 15–17% , а также возможного возрастания базовой ставки НДС до 22% все с той же целью сократить дефицит бюджета<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Россия в цифрах. 2016. С. 376, 382.

<sup>14</sup> Эксперт. 2017. №8. С. 6.

Следует в корне изменить отношение к расходам бюджета на социальные нужды и повышение уровня жизни населения. Это не просто расходы бюджета на эти цели, это формирование денежных потоков на развитие экономики.

Перечисленные выше задачи общепризнанны. Они часто упоминаются в выступлениях руководителей РФ, многих других политических деятелей и экономистов. Даже, как было показано выше, принимались некоторые правительственные решения.

Однако вызывает сомнение действенность модели государственного управления экономикой, основанной на россыпи отдельных поручений и решений, которые вряд ли могут быть сбалансированы между собой и с экономикой в целом. Представляется, что это понимает и руководство страны, принявшее закон о стратегическом планировании. Отсюда вытекает необходимость следующего шага в совершенствовании государственного управления экономикой.

**II. Необходимо последовательное формирование и развитие системы стратегического планирования в Российской Федерации.** Первые шаги, осуществленные правительством в этом направлении, вызывают некоторые вопросы. Так, разработать стратегию социально-экономического развития страны, а это главный документ стратегического планирования, поручено двум группам в правительственном окружении – группе А. Кудрина и так называемому «Столыпинскому клубу».

Само по себе весьма полезно разработать варианты программного документа двум группам независимых экспертов. Но нам нужна эффективная, законодательно утвержденная стратегия социально-экономического развития страны, а не аналитическая дискуссия. Даже, если правительство официально примет один из этих вариантов развития, он не сможет стать такой стратегией. Управляющая экономикой страны стратегия должна обладать для этого совершенно определенными свойствами.

1. *Стратегия (стратегический план) социально-экономического развития должна разрабатываться не отдельной группой пусть самых квалифицированных специалистов, а всей страной.* Эта на слух очень пафосная фраза означает, что стратегия социально-экономического развития должна быть единой суммой стратегий развития предприятий, субъектов федерации, федеральных министерств. Эти стратегии необходимо разрабатывать на одинаковый период, по сводимой системе показателей, установленной Минэкономразвития и с целью сведения в единый документ. Конечно, возникает вопрос о правомерности обязывать коммерческие предприятия разрабатывать да еще представлять в МЭР свои стратегии. Но это вполне правомерно для унитарных предприятий, для госкорпораций, для бизнеса в котором заметная часть акций принадлежит государству и для бизнеса, работающего с государством на контрактной основе. При таком подходе к разработке стратегии социально-экономического развития страны можно привлечь подавляющее число предприятий. По остальным можно

воспользоваться данными, представляемыми ими в налоговые органы. И главное – каждое предприятие, субъект федерации, министерство должно видеть себя в этой стратегии.

2. *Стратегия (стратегический план) социально-экономического развития должна быть тщательно сбалансирован по всем параметрам и разделам.* Эту работу в основном может практически осуществить только МЭР, в котором должны быть существенно усилены балансовые службы.

Особое значение приобретает сбалансирование стратегии социально-экономического развития страны с федеральным и субфедеральными бюджетами. Стратегия будет разрабатываться неизбежно поэтапно. Уже вариант, разработанный МЭР на начальном этапе должен явиться заявкой этого министерства на объем бюджетного финансирования, необходимый для формирования потоков финансовых ресурсов на экономическое развитие. Возможно и даже наиболее вероятно, что Минфин РФ не будет согласен с этой заявкой и будет настаивать на значительно меньших бюджетных расходах. Это обычный конфликт интересов, который правомерен между МЭР и Минфином. И необходимо создать механизм оптимального разрешения этого конфликта. Здесь одинаково опасно отдавать безусловный приоритет только одному из интересов. В настоящее же время этот приоритет отдается в основном Минфину, что и формирует многие наши трудности.

3. *Стратегия социально-экономического развития страны должна содержать задания, за выполнение которых есть ответственные.* Здесь опять возникает вопрос о правомерности заданий для бизнеса. Со всей очевидностью нельзя привносить в современное рыночное функционирование экономики главный порок советского планирования, когда предприятиям сверху навязывались задания, ответственность за которые ложились полностью на коллективы предприятий. По нашему мнению задания для предприятий любой формы собственности могут даваться только на основе контрактов, заключенных предприятиями с государством. Но руководство субъектами федераций и федеральными министерствами должны нести определенную административную ответственность за разработанные ими же задания. Это повысит ответственность всей вертикали власти за заявленные результаты, а стратегия социально-экономического развития страны станет управляющим документом.

4. *Необходимо ввести порядок ежегодного рассмотрения в Госдуме результатов выполнения прошедшего этапа действующей стратегии социально-экономического развития страны.* Целесообразна также законодательно зафиксированная оценка работы Правительства, отдельных губернаторов и министров за отчетный период.

Нельзя допускать ситуации сложившейся с «Программой Грефа» и «Программой 2020», которая формально действует и сейчас. Это программы были объектом огромной пиар-пропагандитской компании в момент их

утверждения и полного забвения в ходе дальнейшего развития. Нельзя чтобы также была дискредитирована и система стратегического планирования.

5. При соблюдении указанных выше условий должна быть резко повышена роль Минэкономразвития РФ. Сейчас она мизерная. Недаром по рейтингу влияния СМИ (регулярно публикуемом Независимой газетой) Министр финансов и глава Центробанка находятся как правило на 7-10 местах, а министр экономического развития на 50-60-х местах.

Видимо целесообразно повысить и статус министра экономического развития РФ. Логично было бы, чтобы он получил статус вице-премьера, т.е. руководителя всего экономического блока правительства. И конечно разработка правительственной стратегии социально-экономического развития страны должна быть, прежде всего, поручена МЭР. Только оно может тесно работать со всей вертикалью власти при разработке этой стратегии и обеспечить соблюдение всех указанных выше условий.

Сейчас же правительству поручено разрабатывать (делать это будет, видимо, МЭР) малопонятный документ «План действий» по выходу на темпы экономического роста выше мировых. Правительство РФ старательно отстраняется (и отстраняет МЭР) от разработки стратегии социально-экономического развития. Правительство РФ все еще очень боится, что его обвинят во вмешательстве в рыночное развитие экономики.

**III. Необходимо применение бюджетной политики, максимально ориентированной на создание мультипликативного роста денежных потоков ориентированных на развитие экономики и социальной инфраструктуры.**

1. При разработке, рассмотрении и утверждении очередного бюджета необходимо тщательно изучать в какой мере соблюдается приоритетность решения задач экономического роста. Для этого представляется целесообразным ввести в качестве обязательного приложения к бюджету формы, представленные в таблице 5.

Таблица 5

**Форма сопоставления запросов бюджетополучателей на решение приоритетных экономических задач и выделенных на это бюджетных ресурсов**

Экономические задачи, строительные и иные проекты, требующие бюджетного финансирования	Запросы бюджетополучателей на финансирование решения экономических задач и проектов	Мнение МЭР по объему бюджетного финансирования	Мнение Минфина по объему бюджетного финансирования
1	2	3	4

В 1-ой графе этой формы должны быть подробно показаны все задачи по развитию экономики, повышению уровня жизни населения с перечислением особо важных строек и проектов. Расхождение записанными в 3-ей и 4-ой графах цифр покажет масштаб конфликта интересов МЭР и Минфином РФ. Эта форма должна быть предметом обсуждения на всех стадиях рассмотрения и

принятия бюджета. На последней стадии целесообразно добавить графу 5 – «Принято правительством», которая покажет, как же решен конфликт интересов между МЭР и Минфином (если этот конфликт присутствует).

2. *Следует существенно увеличить бюджетное финансирование инвестиций в основной капитал.*

В предыдущий период государство последовательно снижало бюджетное финансирование инвестиций в основной капитал.

Таблица 6

**Темпы роста (снижения) номинальных объемов инвестиций по источникам финансирования за период 2013-2015 гг. (в % к предыдущему году)**

Источник финансирования	2013 г.	2014 г.	2015 г.
<b>Всего</b>	<b>104,9</b>	<b>103,1</b>	<b>99,0</b>
В том числе:			
Собственные средства предприятий и организаций	106,4	104,2	10,8
Привлеченные средства	103,7	102,2	89,1
Бюджетные средства	111,9	91,9	96,5
Средства внебюджетных фондов, населения и прочие	85,5	107,1	90,5
Приходится на 1 рубль бюджетных всех других средств, руб.	4,3	4,9	5,0

*Источник:* Рассчитано по стат. справочнику «Россия в цифрах. 2016». С. 448.

Таким образом, из данных таблицы 6 видно, что вслед за снижением номинальных расходов бюджета на инвестиции с временным лагом в 1 год идет и снижение собственных инвестиций бизнеса - привлеченных средств, средств внебюджетных фондов, средств населения. Очевидно также, что на пролонгирование такой ситуации сказывается и политики Центробанка сохраняющего относительно высокую учетную ставку.

Приведенные данные подтверждает сильную зависимость инвестиционной активности всех участников рынка от инвестиционной активности государства (бюджета). Государство первое начало снижать свою инвестиционную активность, ослабив поток инвестиций из бюджета, и тем самым нивелировало механизм формирования денежных средств на развитие экономики по двум другим каналам.

Представляется, что нужно уже при исполнении бюджета 2017 г. и в последующие годы обеспечить двукратное превышение темпов прироста инвестиций в основной капитал над темпами прироста ВВП. А для этого необходимо резко увеличить бюджетные инвестиции в основной капитал.

3. *Одним из базовых направлений изменения концепции бюджетной политики может и должна стать реформа налогообложения.* Первым шагом которой неизбежно станет реформирование основных подоходных налогов – налога на прибыль и налога на доходы физических лиц (НДФЛ).

В частности, использование плоской шкалы налогообложения активных доходов физических лиц в России составляет уже полтора десятка лет. При этом в отечественной системе подоходного налогообложения граждан ярко

выражен сдвиг налогового бремени в сторону низкодоходных групп – то есть более 70% населения.

Мировая налоговая практика, по крайней мере в течение последних двух десятилетий, показала, что оптимальным в системе подоходного обложения населения является распределение налоговой нагрузки пропорционально степени удовлетворения социальных потребностей налогоплательщика за счет получаемых доходов.

Для реализации этого положения следует осуществить ряд принципиальных изменений в системе налогообложения доходов граждан:

Во-первых, обложению подоходным налогом должен подлежать не доход отдельного физического лица, а совокупный доход семьи (домохозяйства), поскольку это позволит через налог осуществлять финансовую поддержку семьи, способствовать реализации ее социальных потребностей.

Во-вторых, доходы налогоплательщика в пределах прожиточного минимума семьи и социальные траты налогоплательщика не должны попадать под обложение налогом.

В-третьих, целесообразно восстановление прогрессивной системы ставок при взимании налога с доходов граждан, превышающих их необходимые социальные траты. Исключение должны составить только дивиденды от частных инвестиций в реальный сектор экономики. Налог на них должен быть минимальным и не превышать 5%.

Достаточно крутая, построенная по ступенчатой схеме, прогрессивная шкала налогообложения «свободных от социальных обязательств» доходов налогоплательщика, т.е. доходов семьи, превышающих ее объективные социальные потребности, будет стимулировать работающих граждан к инвестированию оставшихся в их распоряжении «свободных денег».

Это произойдет по двум причинам:

- применению, как было указано выше, минимальной 5%-ной ставки налога на дивиденды от частных инвестиций в реальный сектор экономики;
- стремлению налогоплательщика максимизировать социальные траты, позволяющие вывести часть доходов семьи и под налогообложения.

Очевидно, необходимо параллельное реформирование всей системы подоходных налогов. Очевидно также и то, что эти реформы должны стимулировать предпринимателей и граждан на социально ориентированное потребление и капитализацию существенной части своих доходов, способствуя тем самым расширению совокупного спроса и реиндустриализации реального сектора российской экономики.

4. *Следует существенно увеличить бюджетные расходы на повышение зарплат, пенсий и пособий.* Необходимо кардинально изменить отношение к повышению денежных доходов населения исключительно как к затратам бюджета, повышающим его дефицитность.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Следует напомнить, что денежные доходы, начиная с 2014 г., неуклонно снижались, ослабляя тем самым и денежные потоки на развитие производства. В 2014 г. денежные доходы населения



*Представляется необходимым при исполнении бюджета 2017 г. увеличить темпы прироста денежных доходов населения как минимум в 1,5 раза выше темпов прироста ВВП.*

Очевидно, высказанные выше предложения о превышении темпов прироста инвестиций в 2 раза и темпов прироста денежных доходов населения в 1,5 раза над темпами прироста ВВП существенно увеличат на первом этапе расходы бюджета и его дефицит. Представляется, что дефицит бюджета при этом увеличится с 3,2% в 2017 г. по принятому бюджету как минимум до 5%-7% , и в 2019 г. с 1,2% до 3-4%. И этого не следует бояться.

Хочется сослаться на слова Т. Голиковой, которая опираясь на точку зрения нобелевского лауреата по экономике 1976 г. Милтона Фридмана утверждает, что это допустимо и что в настоящее время многие страны мира сводят свои бюджеты с дефицитом и в ближайшее время эта тенденция вероятно сохранится<sup>16</sup>.

Конечно, в этом случае возникает проблема источников покрытия этого дефицита, к чему мы и переходим.

**IV. Диверсификация источников покрытия, увеличивающегося в результате предлагаемого изменения бюджетной политики дефицита бюджета.** Это нижеследующие источники.

1. **Фонд развития и Фонд национального благосостояния (ФНБ).** Бюджетом на 2017-2019 гг. эти два резервных фонда определяются в качестве основных источников покрытия дефицита федерального бюджета. При этом Резервный фонд будет полностью исчерпан уже в 2017 г., а ФНБ сохранится до 2019 г., но уменьшается к этому году против 2016 г. почти на 2,2 трлн руб. или на 42%, а при увеличении дефицита бюджета может быть тоже быстро исчерпан.

Очевидно, нельзя допускать полного исчерпания этих резервных фондов.

Минфин РФ все время пугает нас этим и убеждает всех, что нельзя увеличивать расходы бюджета, а надо их уменьшать. Раньше подобная финансовая политика называлась секвестированием бюджета, а сейчас ради разнообразия придумали новое слово – бюджетная консолидация. Слова

---

снизились на 1%, а в 2015 г. – на 4%. Их крайне низкий рост намечен официальным прогнозом, положенным в основу федерального бюджета. Это создает недоверие населения к возможности улучшения экономической ситуации, и вызывает стремление ограничить покупки и сберегать свои свободные денежные средства. Мы, с очевидностью, наблюдаем тенденцию к росту денежных сбережений населения. Так, в 2015 г. снижение розничного товарооборота составило 10%, что не может быть компенсировано пока только прогнозируемым в 2017 г. ростом товарооборота на 0,6%. На банковских депозитах населения на начало 2016 г. находилось более 23 трлн руб., а на руках – более 7 трлн руб. Причем сдерживание денежных трат наблюдается не только у бедных, но и у среднего класса. Например, снижается спрос на жилье. Банковские же депозиты населения используются для игры на фондовом и валютном рынках. За счет чего усиливается волатильность финансовых рынков и остаются абсолютно недостаточными объемы денежных средств на развитие отечественной экономики.

<sup>16</sup> Эксперт. 2017. №8. с. 44.

разные, но суть одна – снижение бюджетных расходов, а значит приостановка денежных потоков на развитие экономики.

Видимо необходимо утвердить пороговое значение минимально необходимого объема этих фондов. Представляется, что достаточно, чтобы в этих двух фондах находилось не менее 4% от ВВП, точнее от 3,5% в 2017 г. до 4% в 2019 г. Это не намного меньше того, что намечено бюджетом. Но главное, что может решить эту проблему – это диверсификация источников покрытия увеличивающегося в результате предлагаемого изменения бюджетной политики дефицита, о чем будет сказано ниже.

2. *Часть золотовалютных резервов, не входящая в два упомянутых выше резервных фондов.* Объем золотовалютных резервов составил на середину февраля 2017 г. около 400 млрд долл. Если исключить из всех золотовалютных резервов часть, приходящуюся на два резервных фондов, то остаток составит не менее 300 млрд долл. Между тем по международным правилам считается, что размер золотовалютных резервов должен быть равен трехмесячному импорту, который составляет в России порядка 200 млрд долл. Таким образом, остается 100 млрд долл, часть из которых вполне можно использовать на покрытие дефицита бюджета.

3. *Часть крупных прибылей госкорпораций.* Предоставляется крайне необходимым преодолеть явно парадоксальное положение, когда при жесточайшем денежном голоде государства, государственные корпорации, находящиеся в собственности государства, буквально купаются в деньгах. Например, в 2016 г. при острейшем дефиците государственного бюджета, вынуждающего идти на экономию за счет сдерживания роста зарплат и пенсий, руководитель Роснано А.Чубайс заявил, что их корпорация имеет много денег. А стоимость акций Роснефти в 2016 г. выросла на 60%. Роснефть активно скупало акции российских и зарубежных фирм, тратя на это огромные деньги. Правда, приватизация части акций Роснефти принесло в бюджет некоторый доход. Как сказал в свое время один известный российский экономист – «делиться надо». Значит надо настроить налоговую систему на госкорпорации таким образом, чтобы можно было изымать у них избыточные доходы. Кстати это должно коснуться и Центробанка.

4. *Следует смелее прибегать к заимствованиям.* Россия страна с наименьшим госдолгом, составляющим порядка 13% к ВВП при считающемся нормальным за рубежом 60%, а в большинстве стран значительно превышающим этот уровень. Внешний долг составляет вообще мизерную величину в 3% к ВВП. Конечно, западные санкции ограничивают возможность внешних заимствований. Но делать энергичные попытки для этого необходимо. Минфин РФ правильно заявляет о приоритетности внутренних заимствований. Минфин РФ заявил, что к 2019 г. 91% дефицита бюджета будет покрываться за счет внутренних заимствований. Но это при официальном дефиците в 1,2% к ВВП.

Уже начался выпуск государственных ценных бумаг (ФЗО). Но делается это крайне робко. Очевидно, все еще действует страх повторения ситуации 1998 г., когда действительно заигрались с ГКО и ФЗО. Представляется, что Минфин РФ недостаточно пользуется этим источником покрытия дефицита бюджета. А ведь в рамках предлагаемой выше смены бюджетной политики дефицит бюджета может составить в 2019 г. не 1,2% к ВВП, а 3–4% или 5–7% к ВВП и уже предусмотренных внутренних заимствований может не хватать. Явно надо их существенно увеличить, принять решение о выпуске ОФЗ (облигации федерального займа) на сумму примерно в 20-30 млрд долл.

5. *Необходимо проводить гибкую политику изменения курса рубля с целью получения дополнительных доходов бюджета на курсовой разнице параллельно с либерализацией ставки рефинансирования.* В феврале 2017 г. президент России провел экономическое совещание с членами правительства и руководством ЦБ, на котором довольно резкой критики была подвергнута линия ЦБ на укрепление рубля и были высказаны предложения о его ослаблении ради дополнительных доходов экспортеров и бюджета на курсовой разнице. Были также высказаны мнения о необходимости снижения ключевой ставки ЦБ на 2 процентных пункта. А ЦБ ее снизило с 10% всего до 9,75% и затем до 9,25%.

6. *И наконец, эмиссионный источник покрытия дефицита бюджета, называть который даже страшно из-за вероятного града возмущений финансистов.* А ведь практику денежной эмиссии активно используют многие страны. Правда, тем странам, которые претендуют на финансовую помощь МВФ это запрещено. А остальные страны, независимые от финансовой помощи МВФ активно используют этот источник. Мы же его не используем потому, что слепо верим в истинность позиции МВФ.

Конечно, необходима осторожность при использовании этого источника, покрытия дефицита бюджета. Основная опасность – всплеск инфляции. Но уже признано, что основными причинами инфляции у нас являются немонетарные факторы. Поэтому умеренная эмиссия нам не страшна.

Одним словом главной задачей российской экономики на современном этапе является выход из циклической стагнационной ловушки. И нужно применить все возможные методы для этого. Возможные трудности и риски при применении этих методов ничтожны по сравнению с сохранением стагнационного развития. Государство, если оно действительно хочет достичь быстрого и долгосрочного экономического роста должно прежде всего стать главным источником формирования мощных денежных потоков на экономическое развитие. В этом и только в этом залог успеха.

Таким образом, нами практически предложены контуры новой модели государственного управления экономикой. Но эти контуры, несомненно, требуют детальной проработки в качестве предмета системных научных исследований.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Исследование проблем экономической безопасности в трудные кризисные 2014–2016 гг. выявило особую остроту их социальной составляющей. В течение всего этого периода ради снижения дефицита государственного бюджета и уменьшения инфляции правительство РФ постоянно сокращало бюджетные расходы, причем в значительной мере за счет социальной сферы.

На протяжении последних трех лет происходило абсолютное снижение реальных денежных доходов населения за счет перевода значительной части занятых на неполный рабочий день, недостаточной индексации пенсий и пособий. Практически прекратился рост реальной заработной платы, скрытая безработица вынуждала значительную часть трудоспособного населения искать возможности получения дополнительных «серых» доходов. Так называемая «оптимизация» здравоохранения и образования резко ухудшили доступность к качественным медицинским услугам и образованию для жителей многих сел и небольших населенных пунктов России. Масштабы жилищного строительства в 2014–2015 гг. сначала стабилизировались, а в 2016 г. начали сокращаться, затормозился рост обеспеченности населения жильем, но, в то же время, без заметного улучшения качества ощутило росли объемы работ ЖКХ, повысились жилищные тарифы.

Необходимо отметить, что аналогичная политика проводилась и в отношении инвестиций, в том числе осуществлялась политика сокращения бюджетных вложений в создание новых мощностей, модернизацию действующих, в инновационное развитие реальной экономики. За последние три года инвестиции в основной капитал сокращались и практически утратили свою роль как фактора и источника экономического роста.

Базовыми приоритетами государственной бюджетной политики, как на протяжении последних лет, так и на ближайшую трехлетнюю перспективу остаются:

- сбалансированность бюджета;
- минимизация государственного долга;
- снижение инфляции.

Приходится констатировать, что федеральный бюджет на 2017-2019 гг. следует воспринимать как инструмент ограничительной финансовой политики. Он не ориентирован на конкретные меры и не предусматривает использование экономических инструментов способных обеспечить эффективное, динамичное развитие реального и социального секторов российской экономики.

Из сказанного следует, что финансовая политика этих лет (как впрочем, и ряда предыдущих), сводящаяся к приоритетному сдерживанию роста

бюджетных расходов и денежной массы в обращении, являлась ущербной. Она привела к кратковременному преодолению бюджетного дефицита ценой торможения экономического роста, фактического сокращения налоговой базы бюджета и, как закономерный итог, новому витку роста дефицита государственного и консолидированных бюджетов.

Принятый на 2017–2019 гг. федеральный бюджет и положенный в его основу прогноз социально-экономического развития страны продолжают эту порочную политику. При сведении к минимуму дефицита бюджета и инфляции прогнозируются крайне низкие, стагнационные темпы роста ВВП и объемов промышленного производства. При этом прогнозируется, что темпы роста инвестиций и реальных доходов населения будут еще ниже.

Необходимо признать, что такое отставание темпов роста инвестиций и доходов населения от темпов роста ВВП и объемов промышленного производства является признаком упадка, потери динамичности развития.

Следует подчеркнуть, что приведенная выше довольно резкая критика финансовой политики не означает обвинение Минфина РФ и его руководителей в плохой работе или непрофессионализме. Они делали свое дело и весьма успешно. Плохо, что в правительстве у данного министерства не оказалось достойного оппонента, способного осуществить тонкое и оптимальное сбалансированное разрешение вечного конфликта между бюджетополучателями и министерством финансов.

В ближайшие годы России предстоит вывести экономику не только из рецессии, но и из стагнации. А это значит, что главными задачами должны быть достижение высоких темпов экономического роста, диверсификация производства, повышение уровня и качества жизни. Предстоит перейти *от сценария развития отечественной экономики, заключающегося в необходимости постоянного приспособления к изменению внешних негативных воздействий (колебания цен на углеводороды и курсы валют и фондовых бумаг, санкций и т.д.) к сценарию, заключающемуся в создании экономики максимально неустойчивой к этим воздействиям.*

Конечно, важно и улучшение финансовых показателей. Однако, главным, безусловным, должен стать приоритет максимального финансового обеспечения быстрых темпов развития как реальной, так и социальной сфер отечественной экономики. В конечном счете, устойчивая сбалансированность бюджета, низкая инфляция, допустимый размер госдолга могут быть достигнуты только в результате динамичного развития экономики, усиления инновационной и инвестиционной активности и пролонгированного роста доходов населения. Именно на это и должна быть направлена деятельность государства в выполнении своей базовой функции – защиты социально-экономической безопасности страны.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Указ Президента Российской Федерации «Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.» от 13 мая 2017 г. № 208. Режим доступа: <https://rg.ru/2017/05/15/putin-podpisal-strategiiu-ekonomicheskoi-bezopasnosti-do-2030-goda.html>
2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/).
3. Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. №683. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/).
4. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. // Минэкономразвития России. 24 ноября 2016 г. Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=15455-7&02>
5. Законопроект № 15455–7 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». // Государственная Дума России - <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=15455-7&02>
6. Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" // Консультант-плюс - <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=124039#0>
7. Федеральный закон от 19.12.2016 N 415-ФЗ "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов" // Консультант-плюс - [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_209150/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_209150/)
8. Российский статистический ежегодник. Росстат. 1995 С. 329-331.
9. Россия в цифрах. Росстат. 2010 С. 237, 238, 240.
10. Россия в цифрах. Росстат. 2014 с. 265, 268.
11. Россия в цифрах. Росстат. 2013 с. 265, 268.
12. Россия в цифрах. Росстат. 2015 С. 264-265.
13. Россия в цифрах. Росстат. 2016 с. 264, 265, 268. 268.
14. Сенчагов В.К. Как обеспечить экономическую безопасность России // Российская федерация сегодня. 2007. № 6.
15. Караваева И.В., Иванов Е.А. Четверть века российского рынка: результаты, риски, новые ориентиры // Федерализм. 2016. №3.
16. Караваева И. В., Иванов Е.А. На перепутье: к вопросу о формировании прогноза социально-экономического развития РФ на 2017-2019 гг. // Вестник Института экономики РАН. 2016. №5.

17. Караваева И. В. Базовые принципы реформирования основных подоходных налогов Российской Федерации: НДФЛ и налога на прибыль // Аналитический Вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2016. № 51 (650). С. 71-75 - [www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru).
18. Павлов В.И. Оценка достоверности прогнозируемых доходов Федерального бюджета на 2016 г. и потенциал Консолидированного бюджета Российской Федерации // Вестник Института экономики РАН. 2016. №2.
19. Павлов В.И. Проблемы экономической безопасности России и пути их решения // Вестник Международного института Линк. Жуковский. 2016. №3.
20. Павлов В.И. Инновационная парадигма бюджетно-налоговой системы не требует сокращения расходов федерального бюджета на 2017-2019 гг. // Вестник Международного института Линк. Жуковский. 2016. №3.
21. Казанцев С.В. О новой стратегии экономической безопасности Российской Федерации // Страховое дело. 2016. № 6. <http://www.ankil.info/lib/1/180/1582/>.
22. Казанцев С.В. О стратегии экономической безопасности» [Текст] С.В.Казанцев // Мир новой экономики. 2016. Т. 10. №3. С. 6-13. [http://www.fa.ru/dep/mne/Documents/MNE\\_3\\_2016.pdf](http://www.fa.ru/dep/mne/Documents/MNE_3_2016.pdf). 1,5 п.л.
23. Гельвановский М.И., Лев М.Ю. «Импортозамещение и регулирование цен как фактор обеспечения национальной безопасности в России // Вестник Российской академии естественных наук. 2016. №1.
24. Колпакова И.И. Безработица как угроза экономической безопасности российских регионов // Страховое дело. 2016. №9.
25. Сенчагов В.К., Митяков С.Н. Оценка кризисов в экономике с использованием краткосрочных индикаторов и средних индексов экономической безопасности России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 2.
26. Сенчагов В.К. Бюджетная политика на этапе выхода из рецессии // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2016. № 1.
27. Сенчагов В.К., Побываев С.А., Соловьев А.И. Оценка влияния глобальных рисков как инструмент формирования экономической стратегии России: индикативный подход // Экономические стратегии. 2016. Т. 18. № 8 (142).
28. Лев М.Ю. Регулирование цен в экономической теории спроса и предложения // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 4.
29. Лев М.Ю. Цены как фактор экономической безопасности и их влияние на инфляционные процессы в России // Вестник РАЕН. 2016. № 2.
30. Караваева И. В., Губин Б.В., Павлов В.И., Иванов Е.А. Федеральный бюджет 2017-2019 в условиях реализации новой стратегии экономической безопасности // Вестник Института экономики РАН» № 1. 2017.

