

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ



РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ
В НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

МОСКВА—2021

УДК 338.2: 338.24
ББК 65.9(2 Рос)-984
Э 40

Рецензенты:

Г.Ю. Гагарина, доктор экономических наук, заведующая кафедрой национальной и региональной экономики Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

Н.С. Зиядуллаев, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент АН Узбекистана, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Институт проблем рынка РАН

А.В. Виленский, доктор экономических наук, заведующий сектором экономики регионов и местного самоуправления ФГБУН Институт экономики РАН

Ю.Г. Павленко, доктор экономических наук, главный научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

Э 40

Экономическая безопасность России в новой реальности: Коллективная монография / Под общ. ред. А.Е. Городецкого, И.В. Караваевой, М.Ю. Льва. — М.: ИЭ РАН, 2021. — 325 с.

ISBN 978-5-9940-0713-6

В монографии представлено комплексное исследование произошедших изменений в системе вызовов и угроз национальной безопасности в экономической и социальной сферах в преддверии глобальной пандемии и в условиях пандемического кризиса на протяжении 2019–2021 гг., вынудившего руководство страны и бизнес-сообщество существенно изменить приоритеты развития. Дана оценка природы пандемического кризиса, его соотношения с глобальным трансформационным кризисом. Обосновано возрастание теоретической и практической значимости социальной составляющей экономической безопасности в новой пост-пандемической реальности. Определены подходы к разрешению возникшего на базе пандемической ситуации противоречия социальных и экономических интересов в развитии современного общества. В книге представлен ряд возможных направлений в модернизации и трансформации системы экономических регуляторов на государственном уровне, позволяющих соединить технологическую и социально-экономическую модернизацию. Намечены ориентиры развития теории экономической безопасности и регулятивных методов обеспечения экономической безопасности на федеральном и субфедеральном уровнях в среднесрочной пост-пандемической перспективе.

ISBN 978-5-9940-0713-6

ББК 65.9(2 Рос)-984

© Институт экономики РАН, 2021
© Коллектив авторов, 2021
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	8
Глава 1. Экономическая безопасность России на новом трансформационном повороте в условиях Covid-2019	14
1.1. Трансформация: суть, понятие, системная трансформация против эклектической.....	14
1.2. Глобальный экономический и пандемический кризисы как новый трансформационный поворот	21
1.3. Экономическая безопасность России в условиях нового этапа глобальной трансформации и развития пандемического кризиса.....	26
1.4. О задачах национальной экономической безопасности в пост-пандемической реальности	34
1.5. Новый курс государственной политики в новой социальной реальности и риски его осуществления	40
Глава 2. Теоретические тренды в области исследований экономической безопасности: российский и зарубежный опыт	43
2.1. Значимость вопросов национальной безопасности для отечественной экономической теории и практики	45
2.2. Теоретическое наследие В.К. Сенчагова в сфере исследований национальной экономической безопасности	52
2.3. Развитие проблематики экономической безопасности в исследованиях зарубежных ученых.....	59
2.4. Новые тренды в исследовании вопросов регулирования экономической безопасности на межгосударственном уровне	65
2.5. Возрастание теоретической и практической значимости социальной составляющей экономической безопасности в новой реальности	77

ГЛАВА 3. Антироссийские санкции: каналы влияния и оценка последствий для экономики и социума России	88
3.1. Типология внешних факторов воздействия на развитие экономики и общества.....	88
3.2. Изоляция Российской Федерации от мировой финансовой системы.....	91
3.3. Угроза минимизации объема иностранных инвестиций....	95
3.4. Проблемные аспекты обеспечения эффективного расширенного воспроизводства в современной российской экономике.....	100
3.5. Соотношение роста цен и доходов населения.....	105
3.6. Влияние сокращения объёмов экспорта и импорта товаров на экономическую систему.....	109
3.7. Современные тенденции развития внешних рисков.....	117
ГЛАВА 4. Модификация внутренних угроз и рисков экономической безопасности в условиях пандемии	120
4.1. Противоречия и риски государственной бюджетной политики, в условиях пандемии.....	120
4.2. Риски роста цен и попытки ценового регулирования в условиях структурных изменений продовольственного рынка.....	137
4.3. Корректировка подходов к оценке уровня бедности и прожиточного минимума населения.....	157
4.4. Реструктуризация угроз распространения экономических преступлений в условиях борьбы с пандемией.....	175
ГЛАВА 5. Направления совершенствования методов государственного регулирования экономической безопасности РФ	195
5.1. Институциональные и административные проблемные аспекты согласования механизмов государственного стратегического планирования и прогнозирования с задачами обеспечения экономической безопасности.....	195

5.2. Задача создания национальной системы управления рисками в структуре государственного стратегического планирования	202
5.3. Изменение финансово-бюджетной концепции как важный фактор реализации требований экономической безопасности в условиях развития государственного стратегического планирования	208
5.4. Формирование системы критериев экономической безопасности в структуре стратегических плановых показателей	220
5.5. Направления совершенствования методов государственного регулирования цен как важный фактор обеспечения экономической безопасности	232
5.6. Финансовые регуляторы противодействия глобальным угрозам COVID-19 в системе предоставления первой медицинской помощи	244
ГЛАВА 6. Пространственные и институциональные аспекты обеспечения экономической безопасности на субфедеральном уровне	255
6.1. Безопасность и тенденции пространственного развития российской экономики	255
6.2. Единая институция публичной власти как основа эффективного управления и обеспечения национальной безопасности	261
6.3. Роль субфедерального звена управления в обеспечении национальной и экономической безопасности Российской Федерации	267
Заключение	285
Литература	291

Введение

После шестилетнего периода относительной стабильности 2012–2018 гг. мы наблюдаем взрывное развитие кризисных явлений как в глобальной, так и в национальных экономиках. За период 2019–2021 гг. существенно активизировались процессы нестабильности в мире в целом, нарастания геополитической напряженности, обострения и ужесточения демографических проблем, снижения качества и уровня жизни населения, болезненной трансформации качества и структуры здравоохранения и образования. В условиях продолжающегося развития пандемии усиливается турбулентность и нестабильность развития национальных экономик. Она сопровождается не только новыми вызовами и угрозами, но и лавинообразным формированием новых противоречий и конфликтов внутри и в окружении современных государств.

Пандемия COVID-19 сама по себе явилась разновидностью глобального кризиса особого рода, многосторонние последствия которой затронули различные сферы бытия человека, общества, экономики. Пандемия, по сути, явилась катализатором глобального кризиса в условиях, когда объективные противоречия современной экономики, общественных отношений подошли к красной черте.

В обновленной «Стратегии национальной безопасности России» [24] особое внимание обращается на модификацию внешних и внутренних угроз национальным приоритетам развития, ускорение и расширение этих изменений. Данной глобальной проблеме посвящен весь раздел II «Россия в современном мире: Тенденции и возможности» этого программного документа. Немало места в новой «Стратегии национальной безопасности России» уделено экономическим угрозам. Практически в один ряд с «наращиванием военной инфраструктуры НАТО вблизи российских границ», «акти-

визацией разведдеятельности» и «отработкой применения против РФ крупных военных формирований и ядерного оружия» ставится и пресловутая «сырьевая зависимость», и «зависимость российской экономики от импорта технологий», и необходимость «сдерживания роста уровня бедности», и «стимулирование темпов модернизации и обновления структуры российской экономики», и пр.

Сегодня в одном ряду стоят проблемы глобальной, национальной и региональной экономических безопасностей в их органической и системной связях с медицинской/биологической/бактериологической безопасностями. Пандемия реально угрожает катастрофическими последствиями для всех, и требует солидарной реакции, адекватного ответа со стороны мирового сообщества, государства, гражданского общества, науки, образования, систем социально-культурной инфраструктуры, глобального управления, государственных экономической и социальной политик. Кризис и вирус бросают многосторонний и комплексный вызов всему человечеству. И от того, каков будет ответ, зависит наше общее будущее.

Пандемический кризис породил также новое глобальное противоречие, требующее скорейшего разрешения: противоречие между обеспечением безопасности жизни основных масс населения, требующей резкого ограничения производственных и потребительских контактов между участниками рынка, с одной стороны, и непрерывностью, устойчивостью, эффективностью развития производственных и потребительских контактов, обеспечивающих реализацию экономических процессов, с другой стороны. Обратной стороной этого противоречия явился и социально-гуманитарный кризис, за горизонты которого просматривается более глубокий цивилизационный кризис.

В период пандемии 2019–2021 гг. активизировался процесс возрастания значения социальных интересов общества по отношению к сохранению экономической устойчивости и обеспечению экономического роста. В условиях

эпидемиологического кризиса повсеместно происходило активное перераспределение значительного объема производственных, финансовых, управленческих и иных ресурсов с экономических на социальные цели. Впервые практически всеми странами социальный фактор воспринимается не как некое дополнение к обеспечению национальной экономической безопасности, а как ее полноценная приоритетная составляющая.

В то же время в течение 2019–2021 гг. мы наблюдали и продолжаем наблюдать недостаточную практическую результативность парирования сформировавшихся в течение последних лет рисков и угроз экономической безопасности на национальном уровне:

- сдерживание темпов экономического развития в пользу выгод низкой инфляции, формирующихся в рамках действующей концепции «умеренного» роста реального и социального секторов российской экономики, а также сохранения сдерживающих факторов бюджетного и фискального регулирования;
- появление в условиях пандемии и неопределенности её перспектив, новых поводов и аргументов в пользу минималистских подходов к моделям и показателям экономического роста;
- отсутствие скоординированности систем стратегического планирования и бюджетирования при принятии стратегических решений, что неизбежно на макроуровне приводит к стагнационному развитию и ориентирует на снижение динамичности развития экономики в будущем. Резервы роста ищутся (финансовым крылом правительства) не в новых и нетривиальных источниках доходов бюджета, а в привычной плоскости рестрикций в оборонной и социальной сферах;
- отсутствие методологии реализации актуальных вопросов экономической и социальной безопасности в регионах, а также отсутствие необходимой системы плановых стратегических и нормативно-методических

документов по вопросам скоординированного решения проблем экономической безопасности конкретных территорий Российской Федерацией и ее субъектами. Государственная региональная политика не стала драйвером развития, выстраивание субфедеральных систем стратегического планирования тормозится;

- сохранение финансово-инвестиционных рисков, связанных с сохранением принципов действующей финансовой и бюджетной политик, которые формируют сдерживающие факторы роста отечественной экономики, не используют возможности эффективного воздействия комплексного бюджетирования. Риски эскалации экономических войн и санкций требуют принципиальной переориентации на внутренние источники инвестиций, мобилизации в этих целях процентной, валютной, экспортно-импортной политик, поощрения возвращения офшорных капиталов;
- усиление рисков и угроз социальной безопасности, связанных с наличием пандемии, продолжающимся углублением явлений значительного имущественного расслоения общества, сокращением роста доходов и комфортности жизни граждан. Пандемия резко усилила и углубила общественное неравенство, которое превратилось в глобальную проблему, препятствующую устойчивому социально-экономическому развитию. Это обуславливает необходимость включения медико-биологической безопасности в круг сопряженных проблем экономической безопасности, а также включения прогнозирования и мониторинга пандемий и эпидемий в систему обеспечения международной и национальной экономических безопасностей;
- усиление рисков развития коррупционной составляющей российской экономики, отсутствия эффективной инфраструктуры защиты прав собственников, развитие процесса картелизации российской экономики. Формальное увеличение показателей выявленных

коррупционных преступлений пока не связывается с укреплением институтов ответственности в политике и управлении, выработкой положительного иммунитета в обществе по отношению к коррупции и коррупционерам.

Все эти проблемные вопросы, по сути, составляют основу для формирования современных направлений обеспечения экономического и социального аспектов национальной безопасности страны. Это дает нам возможность сформулировать научные подходы к реформированию действующих управленческих механизмов регулирования рисков и угроз в среднесрочной перспективе, реализация которых становится необходимой при корректировке стратегии социально-экономической безопасности на национальном уровне.

Именно поэтому было так важно дать оценку произошедшим изменениям в оценке приоритетности вызовов и угроз национальной безопасности в экономической и социальной сферах за прошедшие 2019–2021 гг. в условиях экстренного развития пандемической ситуации, заставившей нашу экономику функционировать в условиях практически мобилизационной модели экономики на протяжении более чем двух лет. Именно поэтому необходимо было наметить ориентиры развития теории и регулятивных методов обеспечения экономической безопасности на федеральном и субфедеральном уровнях в среднесрочной постпандемической перспективе. Чему, собственно, и посвящена эта монография.

Коллектив авторов:

Бухвальд Е.М., доктор экономических наук, профессор — глава 6.

Быковская Ю.В., доктор экономических наук, доцент — глава 2, параграф 2.4; глава 4, параграф 4.4.

Городецкий А.Е., доктор экономических наук, профессор — глава 1, глава 5, параграф 5.2.

- Иванов Е.А.*, кандидат экономических наук – глава 2, параграф 2.2; глава 4, параграф 4.1.
- Казаницев С.В.*, доктор экономических наук, профессор – глава 3; глава 4, параграф 4.1.
- Караваева И.В.*, доктор экономических наук, профессор – глава 2; глава 4, параграф 4.1; глава 5, параграфы – 5.3, 5.4;
- Коломиец А.Г.*, доктор экономических наук – глава 2, параграф 2.3; глава 4, параграф 4.1; глава 5, параграф 5.6.
- Колпакова И.А.*, кандидат экономических наук, доцент – глава 2, параграф 2.2; глава 5, параграф 5.5.
- Лев М.Ю.*, кандидат экономических наук, профессор – глава 4, параграфы – 4.2, 4.3.
- Сазонова Е.С.* – глава 5, параграф 5.1.

Глава 1

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ НА НОВОМ ТРАНСФОРМАЦИОННОМ ПОВОРОТЕ В УСЛОВИЯХ COVID-2019

1.1. Трансформация: суть, понятие, системная трансформация против эклектической

О трансформации и трансформационных процессах в научном сообществе заговорили в 90-е годы, когда даже интуитивно понятие рыночных реформ стало недостаточным для понимания происходящих в России социально-экономических, политических, институциональных, управленческих и культурных процессов. Перевод теоретического дискурса из области формационного подхода в плоскость пресловутого цивилизационного подхода, который предлагался академиком Л.И. Абалкиным и его сторонниками, был компромиссным в отношении к господствующему мейнстриму, но, и отчасти, паллиативным [48].

Другие подходы, связанные с теориями модернизации, и в том числе догоняющей модернизации, которые применялись для объяснения перехода архаичных и традиционалистских обществ к индустриальным обществам (новые индустриальные страны), плохо подходили к Российской Федерации, поскольку СССР, правопреемником которого стала Россия, не относился ни к доиндустриальным обществам, ни тем более к архаичным и традиционалистским цивилизациям. Тем более алогичным по отношению ко второй сверхдержаве мира, каковым СССР (и РСФСР) был накануне разрушительных реформ начала 1990-х, выглядит концепт «догоняющей модернизации» [55; 56; 112; 190; 265].

Часть современных авторов рассматривает стоящее на повестке дня развитие как восхождение к новому индустриальному обществу 2.0 (НИО-2.0), и далее к ноосферной экономике, ноономике [66; 67; 68; 234].

Ещё один из популярных ныне подходов связан с понятием промышленной революции 4.0 и, как следствие, цифровой трансформацией [142; 257; 263; 264]. Эти процессы характеризуют один из важных глобальных трендов, фазу в развитии экономики, производства, информационных технологий в связи с роботизацией, искусственным интеллектом. Но они не в полной мере отвечают на всё те же неизбежные политико-экономические вопросы об объективных целях и направленности, сущности, характере, эволюции российского социума в целом.

Этим во многом и объясняется обращение к термину «системная трансформация». Но при этом, он, как правило, применяется без должной научной строгости. В Институте экономики РАН эта категория была впервые обоснована во второй половине 1990-х годов [96; 97; 98; 239]. В тех или иных вариациях он употребляется достаточно часто, разными авторами, в разных контекстах, видовых спецификациях (к примеру, «институциональная трансформация», «цифровая трансформация» и т. д.), трактуется достаточно широко. Однако какого-либо единообразного истолкования так и не получил [69; 94; 108; 111; 138; 259].

Нам представляется, что сегодня, когда мир вступил в переходную эпоху, эпоху смены сложившегося миропорядка, который затрагивает всех без исключения, потребность в ясном и строго обоснованном понятии трансформации возрастает кратно. Это относится и к российской экономике, которая, несомненно, вступая в четвертое десятилетие своего развития, демонстрирует ряд фундаментальных сдвигов, которые могут капитально изменить сложившиеся отношения, институты, социальные структуры, управление, самый образ и бытие человека, его смыслы и ценности.

Системная трансформация – это долгосрочный и последовательный исторический процесс формационных и цивилизационно-культурных преобразований, означающих смену экономических, социальных, политических, культурных эпох, миропорядка, общественного строя, практически всех фундаментальных основ жизни человека и социума. Она в той или иной последовательности охватывает все уровни мироустройства – глобальный, региональный, национальный. В то же время, потенциально, системная трансформация таит в себе всё возможное многообразие форм, видов, хронологии и периодики, альтернатив и вариантов исторической динамики, качественная определённости которых зависит как от объективных причин, условий и факторов, так и субъективной воли, исторического выбора основных акторов исторического процесса.

Предпосылками системных трансформаций являются рубежные состояния, когда вызревание новых потребностей не находит адекватных механизмов удовлетворения. Пробуксовывают, находятся на начальной фазе осмысления, понимания, артикулирования, механизмы формирования смыслов, базовых ценностей, норм и идеологем, институтов, стратегических целей и приоритетов развития. В том числе, говоря на политэкономическом языке, и высшей цели безопасности и развития. Эти пограничные состояния и составляют суть *исторического вызова*.

Исторический вызов, в отличие от угроз, есть исторический рубеж, когда зарождаются новые потребности, конституируются новые интересы, без удовлетворения которых невозможно дальнейшее развитие. Если общество, государство, власть, элиты не находят адекватного ответа на вызовы времени, тогда и возникают ловушки и тупики развития, чреватые антагонизмами, конфликтами, в пределе – революционными ситуациями. Они и генерируют сначала потенциальные, а потом и реальные угрозы политическому и экономическому строю, государственному суверенитету, свободам, правам, благосостоянию и безопасности граждан.

Исторический вызов проявляется как набор взаимосвязанных духовных, цивилизационно-культурных, антропологических, технологических, экономических, социальных, экологических вызовов, требующих системных ответов, и это многократно усложняет процесс выбора и риски принятия политических решений.

Исторический выбор – это выявление и принятие определённых альтернатив, вариантов, сценариев преобразований всех сторон технико-технологических и общественно-экономических отношений – как правило, революционными (качественный скачок) – мирными или немирными способами. Последнее неизбежно, если исторический вызов не находит адекватного исторического ответа и трансформируется в систему антагонистических противоречий и/или тупиков.

Немирные способы всегда конфликтные, хотя и не обязательно связаны с революционным насилием или войнами. Конфликты могут принимать характер провалов – рыночных, патерналистских, институциональных, управленческих, социальных, порождать различные типы кризисов, долгосрочных стагнаций, социальных и политических застоев [214]. Немирные способы чреваты значительными масштабами политического и экономического, нередко внеэкономического и неправового, принуждения, тоталитарного/авторитарного правления, доминированием ручного управления. Роль общественного выбора, индивидуальной инициативы, экономического саморегулирования и общественного самоуправления сводится к минимуму. Демократия если и присутствует, то лишь как формальный институт, выхолащиваемый сверху автократизмом, снизу охлократией.

Системная трансформация всегда суть «введение времени», объективно назревшая как стороны производительных сил (новые знания, новые открытия, научные революции, технологические революции, новые технологические способы производства, новые технологические уклады), так и со стороны экономических и социальных отношений. Это упорядоченная *система формационных и цивилизаци-*

онно-культурных сдвигов. Это к тому же *поколенческие сдвиги* и сдвиги революционные. На историческую сцену выходят новые поколения с новым мышлением, ценностями, этикой, открытые всем ветрам новых эпох. Из них выходят новые элиты, новые социальные классы [85]. Системной трансформации всегда присущи фундаментальные риски развития и безопасности – *трансформационные риски* [99].

Объективно трансформационные вызовы и риски обусловлены ситуацией исторического вызова. Налицо исчерпанность старых моделей развития, наличие признаков назревших глобальных и национальных трансформаций, технологических революций (в разных версиях – индустриальное общество 2.0; цифровое общество; промышленная революция 4.0); структурных и организационно-управленческих революций, социальных революций, национальных революций – многомерное пространство рисков и рисков событий переходных эпох.

Происходит взрывное обострение геополитической и геоэкономической конкуренции между государствами, их блоками и коалициями, разрушения старых государств и образования новых, попытки ревизии государственных границ.

Это сопровождается:

- конфликтами интересов внутри мировых элит, между транснациональными и национальными элитами, внутри национальных элит;
- системным кризисом международного экономического порядка, его перерастанием в глобальный экономический кризис, череду внутригосударственных экономических кризисов;
- социально-политической дестабилизацией внутри государств, связанной с экономическим, социальным и политическим кризисами, партийно-политическими войнами элит, протестными настроениями в гражданском обществе, возникающими очагами этнополитического национализма и сепаратизма.

Субъективно трансформационные риски выступают как вероятность негативных последствий от непонимания характера эпохи, опасности ошибочных решений в области международной и внутренней политики, неспособности власти и общества, элит и народа к диалогу, взаимопониманию и совместным действиям для решения судьбоносных проблем. Именно субъективные риски делают возможными так называемые *эклeктические трансформации* как противоположность и антипод системным трансформациям.

Сложившаяся модель социально-экономического развития в условиях нарастания потенциала нестабильности мировой экономики, обострившейся борьбы между возможными моделями глобализации и будущего экономического миропорядка, усиления потенциальных и реальных угроз агрессивной конкуренции интеграционных проектов, продолжения санкционных и гибридных войн, недешевой вовлеченности в ряд региональных конфликтов, конечно же, мультиплицирует трансформационные риски и не способна противостоять этим рискам.

Сокращаются возможности экономического роста и структурных реформ, будут затухать успехи, достигнутые в отраслях ОПК, точках экономического роста. Страдает авторитет власти, растрачиваются ресурсы доверия общества к проводимому политическому курсу. Это приводит к размыванию картины (облика) будущего, набора возможных альтернатив и вариантов развития, слишком приземляет определение стратегических приоритетов.

Давление трансформационных рисков – лучший аргумент в пользу смены этой модели.

Россия сегодня в полной мере вовлечена в процессы как глобальной, так и внутренней, национальной системной трансформации. Как крупнейшая евразийская держава она является одним из лидеров системной трансформации пространственно-геополитической структуры Большой Евразии, формирования новой системы связывающих её интеграционных союзов. При этом в Российской Федерации имеется

цельй шлейф нерешённых проблем, начатой в начале 90-х (а точнее сказать, имея в виду советскую «перестройку» — начиная с 1985 года) внутренней советско-российской системной трансформации. Это обременение старыми и новыми проблемами составляет специфическую сторону, особенность российских преобразований.

Эклектическая трансформация, напротив, это череда бессистемных социально-экономических преобразований, плохо увязанных между собой, между «почвой», традициями/ценностями и вновь вводимыми, трансплантированными извне институтами; неверно сформулированных целей и приоритетов, их отрывом от действительных потребностей и интересов субъектов экономических отношений, в пределе — неверно избранными моделями трансформации. Возможна также подмена первоначальных целей ложными, искажёнными, политически мотивированными целями [235], когда цель всегда оправдывает средства, или, хуже того, средства превращаются в цель.

Образчик «эклектической трансформации» — модели рыночных реформ по образцам Вашингтонского консенсуса. Системная трансформация СССР/РФ, старт которой связан с политикой перестройки, начатой М.С. Горбачёвым, не получила логического завершения. Она была прервана распадом Советского Союза, возобновлена рыночными реформами Б.Н. Ельцина — Е.Т. Гайдара, принявшими крайние формы эклектической трансформации. В том же ряду 1 десятилетие 2000-х годов, конфликт между объективно назревшей институциональной трансформацией и феноменом «трансплантации институтов» извне. Да и антикризисная политика между кризисом 2008—2010 гг. и настоящим коронакризисом 2020—2021 г. проводилась в худших традициях эклектической трансформации.

Результат: реформационное безвременье, формальное обновление с целым шлейфом отрицательных последствий в виде долговременной стагнации после кризиса 2008—2009 гг., нарастание социального неравенства, очевидные

провалы рынка, государства (патерналистский провал), общества.

1.2. Глобальный экономический и пандемический кризисы как новый трансформационный поворот

Безопасность в координатах Ялтинской конференции до сих пор рассматривалась как гарантия миру, человеку, государствам — отсутствия войн и вооружённых конфликтов, соблюдения норм международного права, норм морали и этики, защиты человеческих, политических и гражданских прав человека, незыблемости национального суверенитета, уважения национальных интересов. Сегодня эти представления рушатся на глазах.

Современный мир всё более вырождается в мир геополитических противостояний, процесс перманентного геополитического передела мира. Эволюционное и объективное изменение сложившегося международного политического и экономического миропорядка сменяется переходом к его необратимому слову. Международное право превращается в подконтрольный узкому кругу стран и сообществ свод неких правил, обязательный для одних и не обязательный для избранных мира сего. Мир перестает быть ООНцентричным [163]. Теряют свою независимость и неангажированность важнейшие международные институты.

Две тенденции сегодня просматриваются весьма отчетливо:

- конфликты мира однополярности и монопольного, доминирования с любыми альтернативными моделями мироустройства;
- конфликты разных моделей многополярного мира.

США, Запад теряют свои позиции гегемона и цивилизационно-культурного лидера, падает и их моральный авторитет. Но стремление навязать миру собственные ценности, интересы и образцы поведения, напротив, возрастает. Ин-

струменты — вовлечение в старые и новые военно-политические союзы; экономические кнуты и пряники, политическое, дипломатическое и прямое военное давление, цветные, твиттерные, телеграмм-революции.

Между тем и грядущая многополярность несет в себе много рисков и неопределенностей. Идет активное формирование новых лидеров и региональных союзов по интересам, акцентированное утверждение и продвижение ими своих геополитических, политических и экономических притязаний.

Обратная сторона этих трендов — новые политические противостояния, циклическая реакция дипломатических конфликтов, гибридные войны, экономические санкции, перерастающие в санкционные войны. Переходная эпоха всё более напоминает предвоенную, о чём свидетельствуют нарастание военной опасности, риски масштабных военных конфликтов в самых разных регионах планеты.

Это сказывается и на парадигме безопасности: тема вмешательства геополитики в экономику, красных линий, возмездия и наказаний, опасности военной агрессии и её отражения стала расхожей фразеологией современного языка международных отношений.

Долговременным стратегическим фактором экономической безопасности стал глобальный экономический кризис, совмещенный с пандемией вируса Covid-19. Помимо стандартных и ожидаемых последствий кризиса возник мультипликативный эффект закрытия государственных границ, возникновения барьеров на пути товарных потоков, перемещения людей, разрывов в цепочках создания добавленной стоимости, кризиса интеграционных структур в современной глобальной экономике. В экспертно-аналитическом сообществе заговорили о наступлении эры деглобализации, жертвой которой стали глобальные производства. Яркий пример — радиоэлектронная промышленность и кризис в производстве микрочипов, элементной базы в развитии практически всех отраслей современной обрабатывающей промышленности.

Несколько событий международного и внутривосточного значения последнего времени влияют на формирование новой парадигмы и определение основных направлений развития системы обеспечения экономической безопасности СНГ. Во-первых, это реформационный поворот, по сути — новый политический курс в Российской Федерации [64], стране, представляющей ядро и лидирующую роль в этом интеграционном объединении (введение в действие конституционных поправок к Конституции РФ, смена правительства и ослабление позиций системных либералов-западников; ряд фундаментальных проактивных мер антикризисной и антипандемической политики и политики, направленной на экономический рост, достижение реального финансового и технологического суверенитета, выстраивание реалистичного интеграционного курса на партнёрство «Большая Евразия»). Во-вторых, серьёзный разворот в отношениях с США и коллективным Западом. Встреча президентов РФ и США в 2021 г. в Женеве (Швейцария) показала, что устранение завалов в отношениях было не вполне первоочередной задачей. Дж. Байден, по сути, манифестировал готовность обсуждать проблемы нового, многополярного мира, но исключительно на своих условиях, при сохранении доминирования и лидерства западного мира, соответствующего миропорядка. Ответом России явились новая Стратегия национальной безопасности РФ, продолжение последовательной политики обеспечения национального суверенитета во всех сферах жизни страны, безусловного соблюдения национальных интересов, своих международных союзнических обязательств.

Настоящим прорывом стали новые соглашения о реализации важнейших экономических соглашений, программ и дорожных карт по развитию Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь, которые открывают также новые перспективы для всей системы интеграционных объединений на постсоветском пространстве, и конечно СНГ [204; 236].

Следует также отметить и афганский фактор новых международных отношений после беспорядочного ухода западной коалиции из Афганистана, способного повлиять на современную геополитику и геоэкономику в совершенно непредсказуемых направлениях, что нарушает стратегическую стабильность, и не только в региональном евразийском аспекте. Эти геополитические риски, по-видимому, также обуславливают появление новых нормальностей, влияющих на вызревание новых как глобальных, так и региональных рисков и угроз экономической безопасности.

На ход трансформационных процессов значительное влияние оказали геополитические экономические войны и санкции, возрастающее давление консолидированной санкционной политики, проводимой США и коллективным Западом (табл. 1).

Таблица 1. Введённые санкции против России

Присоединение Крыма и события на востоке Украины*	
Физические лица – 299	Юридические лица – 483
Гибель Сергея Магнитского, коррупция и нарушение прав человека	
Физические лица – 64	Юридические лица – 7
Санкции по закону «О противодействии противникам Америки» (CAATSA)*	
Физические лица – 32	Юридические лица – 43
Кибератаки против США и ЕС*	
Физические лица – 52	Юридические лица – 28
Оказание поддержки правительству Сирии	
Физические лица – 12	Юридические лица – 6
Продажа товаров или вооружений в КНДР, Иран и Сирию	
Физические лица – 6	Юридические лица – 16
Применение химоружия**	
Физические лица – 19	Юридические лица – 11
Оказание поддержки правительству Венесуэлы	
Физические лица – 0	Юридические лица – 4
Поддержка поставок оружия в Ливию	
Физические лица – 1	Юридические лица – 0
Вмешательство в выборы в США	
Физические лица – 20	Юридические лица – 11
«Определённые вредительские действия Правительства России» ***	
Физические лица – 2	Юридические лица – 7
Санкции по закону «О защите энергетической безопасности Европы»	
Физические лица – 0	Юридические лица – 7

* Данные в списках могут дублироваться, например, более половины людей, компаний и организаций, попавших под санкции за кибератаки против США, позднее были включены также в санкционный список CAATSA.

** Санкции ЕС в отношении подозреваемых в отравлении Скрипалей, введенные в 2019 г. и санкции ЕС и США, введенные в 2020 и 2021 г. в связи с отравлением Навального.

*** Полное название Указа Президента США Джо Байдена — «О блокировке собственности за определенные вредительские действия Правительства Российской Федерации».

Источник: [90].

Конечно, санкции оказали свое негативное влияние на экономику. Но характерно, что оценки МВФ, приведенные аналитиками (рис. 1), говорят о том, что наибольший вклад, приходящийся на 1 процентный пункт снижения ВВП, приходится не столько на санкции, сколько на традиционно критикуемые позиции политики наших собственных монетарных властей, т.е. факторы внутренней государственной экономической политики, в конечном итоге, на счету той самой многолетней эклектической трансформации, лишь отягощенной санкционными войнами.

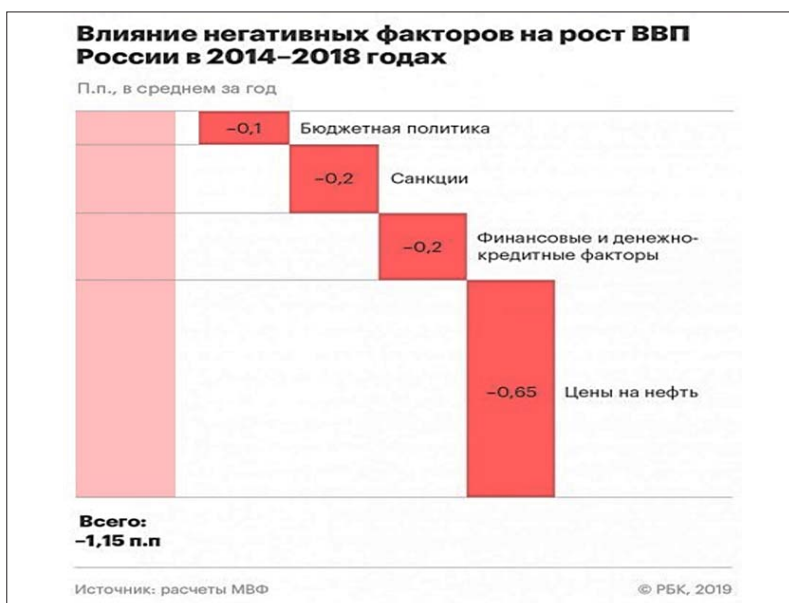


Рис. 1. Экономические потери в точках экономического роста (оценки МВФ).

Источник: [95].

Анализ темы системной трансформации и её воздействия на процессы социально-экономического развития и безопасности показывает, какое мощное влияние оказывает триада: системная трансформация – её видоизменения в форме «эклектической трансформации» – совмещенный пандемический и глобальный экономический кризисы.

1.3. Экономическая безопасность России в условиях нового этапа глобальной трансформации и развития пандемического кризиса

Ситуация в 2020 г. с точки зрения противодействия пандемии и её экономических последствий, оценивается со сдержанным оптимизмом [102]. И тем не менее пандемия Covid-19 продолжает преподносить сюрпризы.

За первой и второй волнами пандемии во всём мире набирает силу третья волна, сопровождаемая появлением новых разновидностей (мутаций) вируса, выявлением разнообразного веера побочных последствий как собственно вируса, так и вакцинации граждан. Ей сопутствуют возвращение ограничений на свободу перемещения людей, посещение мест проведения досуга, деятельность предприятий и учреждений в сфере услуг, локдаунов. И, соответственно, рецидивы давления на экономику, занятость, неопределенность в отношении перспектив экономического кризиса.

Вот выдержки из откликов публицистики, экспертных оценок, как правило, пессимистичных [216].

- «...Ковид бьет рекорды»;
- «...с тем, что третья волна переплюнет первые две – весны и осени 2020 годов, глядя на сегодняшнюю Индию, где в сутки заболевают 350+ тысяч человек, уже соглашается большинство экспертов»;
- «...При коронавирусе много людей, которые распространяют вирус бессимптомно, то есть заражают всех вокруг, и довольно продолжительное время. То есть

сейчас супер-распространители чаще всего остаются в живых»;

- «Цепочка заражений не прерывается. Сегодня в клиники попадают люди с хорошим жизненным ресурсом»;
- «Катастрофическая ситуация в Индии: — Мутации. Появился ещё один, индийский штамм, и не один. ... Долгое пребывание в больнице: ослабленный иммунитет, прибавляется внутрибольничная инфекция. То есть при длительном пребывании в клинике есть риск мутации вируса непосредственно среди больных»;
- «...Неустойчивость действия антител во времени: от 3–4 месяцев (лёгкое протекание болезни, вакцинация), 6–8 месяцев (тяжелое протекание); при этом не все они нейтрализующие, для высоковероятных сопутствующих инфекций. ... Что с этим делать, никто пока не знает. Поэтому мы в Европе сидим на локдауне и с тревогой наблюдаем за развитием ситуации в Индии».

ВОЗ ведёт постоянное изучение распространения вариантов вируса SARS-CoV-2, вызывающих озабоченность (VOC) и интерес (VOI) на основе количества их геномов, депонированных в национальные базы данных. На сегодняшний день в базе данных GISAID всего представлено 2 186 865 геномов вируса SARS-COV-2, за прошедшую неделю в базу данных депонировано еще 97 878 геномов.

В России эта работа проводится в виде понедельного мониторинга, осуществляемого ФКУЗ Российский научно-исследовательский противочумный институт «Микроб» Роспотребнадзора (Саратов). В нашей стране отмечены такие мутации вируса (количество геномов), как Alpha – 324; Beta – 21; Delta – 516, – всего 5206. За последние четыре недели (15.05.21–11.06.21) зафиксировано количество геномов вируса Alpha – 2 и Delta – 208 [109].

Учитывая общие количества обнаруженных и депонированных в базы геномов, характер их динамики (стабилизация, увеличение, уменьшение), на фоне тенденций, к при-

меру в США, Великобритании, Индии, Россия выглядит более или менее терпимо. Но при этом надо иметь в виду, что вторая волна пандемии оказалась более интенсивной, чем первая, а набравшая силу третья волна в отдельные периоды била рекорды и первой, и второй волн. При этом с последней волной получил широкое распространение индийский вариант Covid-19, который оказывается более опасным и трудноизлечимым.

В числе геномов вируса, которые *вызывают интерес ВОЗ*, представлены 6 новых разновидностей вируса: Epsilon (B.1.427/B.1.429); Eta (B.1.525); Theta GR/1092K.V1 (P.3); Iota GH/253G.V1 (B.1.526); Kappa G/452R.V3 (B.1.617.1); Lambda GR/452Q.V1 (C.37). И каковы перспективы и риски их распространения в России – сказать сегодня затруднительно. Отсюда и осторожность в оценках будущего пандемии и её вероятных последствий [109].

Разработка вакцин явилась серьезным успехом современных био- и медицинских технологий. Россия в этой области неожиданно для многих оказалась бесспорным лидером, и в части разработки вакцин, и в части организации вакцинации населения (рис. 2) [103].



Рис. 2. Вакцины против коронавируса
Источник: [84].

Проблемы создания и применения вакцины: огромное достижение современной науки. Но оно тормозится. На За-

паде эта тема идеологизируется и политизируется (кампании против российской вакцины и попытки запретить её закупки в ЕС), значительную лепту здесь вносят транснациональные фармакологические корпорации, явно проигрывающие конкурентную борьбу с российскими и китайскими разработками. Это мешает проведению эффективной антипандемической политике, выработке популяционного иммунитета. Третья и четвертая волны инфекции, постоянные мутации вируса делают неопределённым, проблематичным преодоление экономического кризиса.

Вместе с тем, коронакризис 2020/2021 гг. явился для России мощным толчком к социально-экономической и гражданской мобилизации, пробуждению общества, началом выхода из пресловутой стабильности без развития, стагнационного «забытья» [103].

Оглядываясь назад, можно сказать, что прошедший 2020 г. был архисложным, но он не стал годом потерянного времени. Уже первые оценки Росстата за 2020 г. показали, что номинальный объем ВВП в 2020 г. составил 106 606,6 млрд руб. Индекс его физического объема относительно 2019 г. — 96,9%, индекс-дефлятор — 100,7%.

Несмотря на вызванную коронавирусом рецессию, Россия уже на пути постепенного восстановления. Масштабы финансовой поддержки российской экономики, которые составляют порядка 5% ВВП, отставая по количественным значениям от европейских программ, дают более успешный конечный результат (табл. 2).

Таблица 2. Оперативные социально-экономические показатели (за первые 6 месяцев 2021 г.)

Показатели	Значения
Оценка численности постоянного населения РФ (01.01.2021)	146171,0 чел.
Индекс численности постоянного населения РФ к соответствующему периоду 2020 г. (01.01.2021)	99,6%
Объём ВВП в текущих ценах в I квартале 2021 г. (первая оценка)	26771,0 руб.
Индекс физического объёма ВВП в рыночных ценах (I квартал 2021 г. к I кварталу 2020 года)	99,3%
Индекс промышленного производства (июнь 2021 г. к июню 2020 г.)	110,4%

Окончание табл. 2

Показатели	Значения
Индекс потребительских цен (июнь 2021 г. к декабрю 2020 г.)	104,19%
Уровень безработицы (по методологии МОТ) в мае 2021 г.	4,9%
Среднемесячная номинальная начисленная зарплата работников за апрель 2021 г.	56 614 руб.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Индекс промышленного производства составил:

- $\frac{3}{4}$ в I полугодии – 2021 г. по сравнению с I полугодием 2020 г. – 104,4%;
- $\frac{3}{4}$ в июне – 2021 г. по сравнению с июнем 2020 г. – 110,4%, по сравнению с маем 2021 г. – 101,3% (рис. 3).

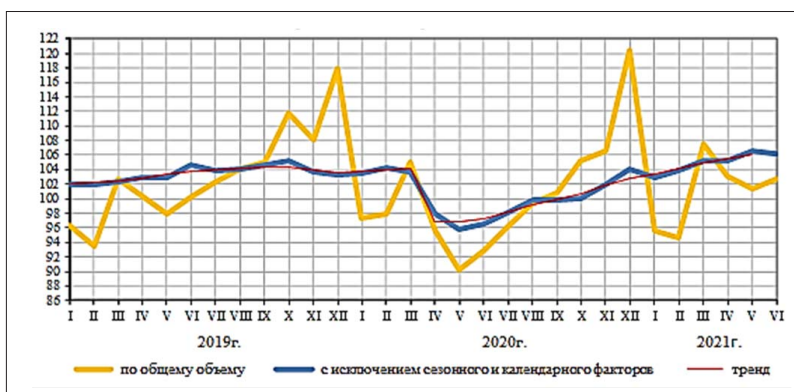


Рис. 3. Индекс промышленного производства

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Обработывающая промышленность пострадала от кризиса, вызванного пандемией коронавируса, заметно меньше европейской. В апреле прошлого года вся европейская промышленность показала самые низкие результаты за последние 25 лет. В нашей стране этот спад не превысил 8% и уже к июню сократился вдвое. При этом по итогу года мы не просто преодолели падение, но и вышли на уровень 2019 г. (рис. 4) [103].



Рис. 4. Рост промышленного производства по некоторым отраслям

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Ряд отраслей в прошлом году показали устойчивый рост. Среди безусловных лидеров – производство лекарств и медицинских изделий, а также производство текстильных изделий и химическая промышленность.

Рекордные темпы роста по итогам года подтвердил и агропромышленный комплекс. Был собран хороший урожай зерновых и масличных, увеличилось производство мяса, молока, выращено больше тепличных овощей и фруктов, в том числе за счёт мощной господдержки не только в рамках государственной программы развития сельского хозяйства, но и благодаря пролонгации и отсрочкам кредитных платежей для агробизнеса.

Впервые в современной истории строительная отрасль пережила кризисные явления в экономике вообще практически без потерь. Это произошло благодаря не только соответствующим мерам поддержки, но благодаря новациям в регулировании. За прошлый год существенно упрощены строительные процедуры, уже в первой половине 2021 г. планируется сократить их примерно на треть.

В соответствии с данными Росстата, пересчитанный индекс промышленного производства в целом за апрель повышен со 107,2% до 107,6%, в том числе по обрабатывающим

производствам – со 114,2% до 114,9%. На уровне отдельных производств наиболее существенный пересчет наблюдался в производстве прочих транспортных средств – со 134,6% до 144,6% (+10%), в производстве машин и оборудования – со 142,7% до 135,2% (-7,5%). Также, согласно данным Росстата, в промышленности в мае наблюдалось ускорение роста. Индекс промышленного производства в мае к соответствующему периоду предшествующего года (СППГ) составил 111,8% (после 107,6% в апреле). В целом за январь–май индекс к СППГ составил 103,2% (в январе–апреле 101,2%).

В обрабатывающих производствах в мае индекс к СППГ составил 111,4% (снизился после 114,9% в апреле). В целом за январь–май индекс к СППГ составил 106,0% (в январе–апреле 104,6%)

Среди обрабатывающих производств наиболее существенный вклад в увеличение выпуска в январе–мае 2021 г. внесли следующие сектора.

1. Производство автотранспортных средств. Индекс производства за январь–май составил 143,7% к СППГ, что обеспечило 25% прироста всех растущих обрабатывающих производств. При этом в мае значение индекса к СППГ заметно снизилось – до 171,4% (после 258,2% в апреле). Важно отметить, что и высокий уровень индекса, и его снижение в мае в первую очередь обусловлены «эффектом базы». В апреле прошлого года в условиях коронакризиса объем производства упал более чем 2 раза (индекс к СППГ снизился до 40,2% после 88,7% в марте).

2. Производство прочих транспортных средств. Индекс производства за январь–май составил 125,3% к СППГ, что обеспечило 10,3% прироста всех растущих обрабатывающих производств. Важной особенностью подобного роста является результат масштабного скачка выпуска в марте (до 161,2%), в первую очередь за счет производства летательных аппаратов, включая космические, а также в производстве прочих транспортных средств, в которых индекс к СППГ составил 249,7% и 169,8% соответственно

3. Производство химических веществ и химических продуктов. В целом за январь—май индекс к СППГ составил 107,8% (в том числе в мае 108,9%), что обеспечило 7,5% прироста всех растущих обрабатывающих производств. Для данного сектора «эффект базы» проявился еще в апреле, причем его влияние сильно различалось по секторам в зависимости от реакции на начало кризиса в апреле 2020 г. — от значительного спада в производстве лакокрасочной продукции до небольшого роста в парфюмерно-косметическом производстве. В мае интенсивность производства в данном виде деятельности по сравнению с апрелем практически не изменилась и индекс к СППГ составил 108,9% (после 109,2% в апреле).

4. Производство готовых металлических изделий. Индекс производства за январь—май составил 111,6% к СППГ, что обеспечило 7,2% прироста всех растущих обрабатывающих производств. Формально в мае интенсивность производства по сравнению с апрелем практически не изменилась — значение индекса к СППГ составило 144,3% (после 142,6% в апреле). Однако в данном случае «эффект базы» скрывает реальную картину происходящего. Если в апреле прошлого года имел место значительный спад производства (индекс к СППГ опустился до 74,1% со 110,3% в первом квартале), то уже в мае того же года провал был полностью компенсирован (индекс СППГ составил 110,8%). Таким образом, 144,3% в мае 2021 г. означают масштабный рост производства. Вместе с тем, в металлургии отмечено сокращение выпуска. За период январь—май 2021 г. индекс к СППГ составил 99,0%, что обеспечило примерно 30% от общего снижения обрабатывающих производств с сократившимся выпуском [165].

Характерна сравнительная динамика показателей деловой активности. На фоне достаточно положительной динамики по странам Европейского союза Россия в первом полугодии пока оставалась в минусе (табл. 3) [106].

Таблица 3. Индекс предпринимательской уверенности организаций обрабатывающих производств по России и отдельным странам, %*

Страны	Июнь 2020 г.	Июнь 2021 г.	Страна	Июнь 2020 г.	Июнь 2021 г.
Россия**	-7,1	-1,0			
Европейский союз	-21,8	11,4	Люксембург	-32,1	15,1
Австрия	-20,3	20,3	Нидерланды	-17,8	9,1
Бельгия	-29,6	9,8	Польша	-28,4	-10,3
Венгрия	-18,3	2,9	Португалия	-24,4	2,3
Германия	-23,5	21,4	Словакия	-10,8	9,4
Греция	-18,1	3,0	Финляндия	-24,0	20,8
Дания	-17,7	6,2	Франция	-17,6	0,5
Испания	-23,2	0,2	Чехия	-31,9	10,7
Италия	-24,8	8,5	Швеция	-17,8	24,5

* По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (кроме России) с учетом сезонной корректировки.

** Оценка данных с исключением сезонного фактора осуществлена с помощью программы «JDEMETRA+». При поступлении новых данных статистических наблюдений динамика может быть уточнена.

Источник: [106].

1.4. О задачах национальной экономической безопасности в пост-пандемической реальности

Успехи антипандемической и антикризисной политики связаны с последовательным и упорядоченным использованием и развитием планово-программных рычагов на основе государственного плана восстановления экономики. Государство ещё раз подтвердило свою способность осуществить национальную мобилизацию в чрезвычайных условиях многостороннего кризиса. Хочется верить, что это является свидетельством возвращения на траектории системной трансформации.

2020 г. явился стартом важнейших экономических и институциональных реформ, проводимых правительством М. Мишустина – А. Белоусова. Он начался с капитальных изменений в составе Правительства РФ.

Далее последовали:

- *конституционные реформы*, в ходе которых были приняты важнейшие поправки к Конституции РФ, в том

числе затрагивающие основы государственной власти (конституционное определение статуса Госсовета; введение в систему пространственной организации экономики, власти и управления статуса «федеральная территория»). Сформирован благоприятный конституционный климат для постковидного прорыва и реформационного поворота, преодоления пробуксовки и неэффективности докризисных реформ 1-го десятилетия 2000-х годов;

- *реформа системы институтов развития*, она оптимизирована с точки зрения количества институтов, их места в системе государственного управления, непосредственной увязки с системой национальных стратегических задач, сформулированных в президентских указах В.В. Путина [22; 23];

- *реформа государственного управления*. Она ставится в прямую зависимость от *Общенационального плана действий*, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики, долгосрочные структурные изменения, и уточненных национальных целей развития. Соответственно, образуется более широкий горизонт планирования и конкретные долгосрочные ориентиры. Для улучшения координации работы министерств и ведомств по национальным целям сформирован *Единый план по достижению национальных целей*. Впервые разработан такой объёмный стратегический документ, который свяжет в единое целое и июльский указ, и национальные проекты. Создан *Координационный центр* для поиска наиболее эффективных и быстрых решений, прежде всего для реализации приоритетных задач и проектов, которые определяет Президент РФ. Важно, что такой инструмент помогает получить обратную связь с обществом. Правительство разработало оптимальные решения и единые стандарты организационной модели управления. Государственное управление получило внятную и понятную главную цель: эффективное/социальное государство без бюрократизма, необременительное для людей и бизнеса, в котором не надо просить об услугах;

- *воссоздание государственного стратегического планирования.* Коронакризис подстегнул процессы развития стратегического планирования. Коронакризис подстегнул процессы развития стратегического планирования. В плане антипандемических мероприятий для координации оперативного реагирования правительством первоначально был принят План первоочередных мер по обеспечению устойчивого развития экономики. Это своего рода антикризисный план – комплекс оперативных мероприятий, которые необходимы для обеспечения стабильного социально-экономического развития. Он сконцентрируется на поддержке отраслей, которые оказались в сложной ситуации, но прежде всего на поддержке людей и обеспечении их товарами первой необходимости.

Ещё важнее то, что основой антикризисной и антипандемической политики стал Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен на заседании Правительства РФ 23 сентября 2020 г. (протокол №36, раздел VII) №П13-60855 от 2 октября 2020 г.) Этот план ещё не есть собственно стратегическое планирование в полном смысле этого слова. Но он должен целенаправленно организационно и нормативно-методически доводиться до качества государственного стратегического плана с учетом требований законодательства, современного зарубежного опыта, действующих стандартов долгосрочного стратегического прогнозирования и планирования. Два направления этой доводки уже обоснованы выше. Это, во-первых, развитие стратегического контура планирования как комплекса национальных стратегических задач, государственных стратегий и национальных стратегических проектов/государственных программ развития и безопасности, приоритизация особо важных стратегических секторов и видов деятельности. Это, во-вторых, система интеграции национальных стратегических задач в систему государственного управления, механизмов координации

и оценки деятельности, мониторинга, контроля и надзора за достижением национальных задач и сформулированных приоритетов. Начало этому положено созданием таких институций, как Единый план по достижению национальных целей и Координационный центр для поиска наиболее эффективных и быстрых решений, прежде всего для реализации приоритетных задач и проектов.

Дополнительно принят ряд новых государственных (отраслевых) стратегий, в том числе инфраструктурных (стратегии цифровой трансформации; развития туризма, речного транспорта). Президент также поручил до 2022 г. утвердить стратегии цифровой трансформации экономики, социальной сферы и государственного управления. Сформулирован, по сути, новый порядок селективного стимулирования отдельных секторов и видов деятельности на основе так называемой *оперативной приоритизации*, которая поднимает роль их деятельности и продукции до статуса национальных целей.

Разработан так называемый механизм «инициатив социально-экономического развития» – 42 инициативы Правительства РФ на 2021–2024 годы. Программа инициатив стоимостью 504,8 млрд руб. федерального финансирования и 232 млрд руб. средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) – предлагаемый правительством Михаила Мишустина план достаточно быстрых, за три-четыре года, видимых изменений в положении дел в России в самых разных сферах – от среднего профессионального образования и развития медицинской науки до беспилотного судовождения и передовых инженерных школ [114].

«42 инициативы» по замыслу должны полностью вписаться в систему стратегического планирования. Сами по себе это публичные обязательства правительства перед обществом по достижению осязаемых целей госуправления в относительно короткий срок, они призваны в этом качестве стать проектами, связующими и конкретизирующими в краткосрочном аспекте планы по достижению национальных

целей, нацпроекты, госпрограммы и отраслевые программы развития;

- *трансформация финансовых институтов инвестирования и финансирования социально-экономического развития.* Фонд национального благосостояния непосредственно увязывается с реализацией национальных стратегических задач, связанных с ними национальных стратегических проектов и государственных программ. Перемена в статусе Сбербанка РФ и капитальное усиление роли Правительства РФ как его основного соучредителя значительно расширяет его финансовые возможности в области инвестиционной политики. Правительство до конца года планирует запустить венчурный Фонд фондов, в бюджете на это уже заложено 14 млрд руб. Предполагается, что в дальнейшем на 50% фонд будет финансироваться частным бизнесом [59].

В 2020 г. запущен модернизированный механизм специального инвестиционного контракта (СПИК). В перечень современных технологий, для внедрения которых будут теперь заключаться СПИКи, включено свыше 600 позиций. По ним уже объявлены конкурсы, например в области технологий производства новых типов сельскохозяйственных тракторов, приняты и изменения в нормативных документах, которые в условиях пандемии освободили регионы от действия многих ограничений по бюджетному процессу, оказана прямая финансовая помощь в целях компенсации выпадающих доходов региональных бюджетов. Подготовлены к запуску программы по предоставлению регионам инфраструктурных кредитов, которые по своей сути являются полноценными государственными инвестициями. За два года регионы получают 500 млрд руб. бюджетных «кредитов» по ставке в 3% на 15 лет. Это примерно плюс 0,4% от ВВП объема инвестиций. Программа инфраструктурных кредитов после двухгодичной обкатки будет расширена, а ее объемы существенно возрастут после 2023 г.

- *достижение финансового и технологического суверенитета.* Имеет место трансформационный поворот с по-

пытками войти в режимы системной трансформации, где нооосферная цивилизация и ноономика должны стать и становятся смыслом и целью системной трансформации, а человек и борьба за человека выступает как базовый процесс. Мы наблюдаем возвращение социального государства, наполнение его реальным содержанием, обеспечение конституционно гарантированными мерами государственной политики, социальный прорыв в ходе антипандемической и антикризисной политики.

Происходит системное возвращение *новых элит*. Успешно функционирует Федеральная территория Университет «Сириус» как альтернатива НИУ ВШЭ, РАНХиГС и других подобных «кузниц» топ-менеджеров и «топ-аппаратчиков новейшей формации». Что важно, ему придан статус Федеральной территории, находящейся в ведении непосредственно Президента РФ, что избавляет его от волюнтаристских административных экспериментов различного рода «реформаторов». Он является одним из наиболее успешных образцов так называемого многоуровневого и многостороннего образования, запуск модели которого пришёлся на 1-е десятилетие 2000 г. [244]. С 2015 г. функционирует движение «Территория смыслов» – всероссийский молодёжный образовательный летний форум, проходящий ежегодно по инициативе Федерального агентства по делам молодёжи («Росмолодёжь») для молодёжи от 18 до 30 лет включительно. В 2020 г., в связи с возрождением Общества «Знание», заработал Просветительский марафон «Новое знание» – 2021. Большая работа с юношеством и молодёжью проводится Вольным экономическим обществом (ВЭО), в рамках его юношеской и молодежной научно-образовательной политики. Широко известен такой институт формирования и выдвижения новых элит, как «Лидеры России» – флагманский проект президентской платформы «Россия – страна возможностей». «Лидеры России» – открытый конкурс для руководителей нового поколения, предоставляющий возможность попасть в сообщество лидеров, которые определяют будущее России [158].

В этом убеждает и позиция нынешнего Правительства РФ, озвученная в выступлении его председателя, М. Мишустина, с Ежегодным отчетом Правительства РФ в Государственной думе 12 мая 2021 г. В нем, помимо системного комплекса мер социальной политики в период 2020–2021 гг. по поддержке населения, наполняющих смыслом само понятие социального государства, содержатся и такие положения: *«...О тех ценностях, которыми мы руководствуемся. Они остаются для нас неизменными: в центре внимания — человек и его интересы, работать открыто и честно, командой, ориентироваться на результат, который всегда, в любых обстоятельствах, важнее ведомственных границ и лишних формальностей. Считаю, что такой подход во многом и стал решающим фактором, который меняет ситуацию к лучшему»* [103].

1.5. Новый курс государственной политики в новой социальной реальности и риски его осуществления

Есть ли повод для определенного пессимизма, т.е. пессимистического сценария? Эта нотка так или иначе присутствовала в выступлениях многих представителей политических элит, научного и экспертно-аналитического сообщества — да, такие опасения есть.

Есть признаки подготовки неолиберальной альтернативы новому экономическому курсу. Их подтверждают неожиданные меры Центробанка по повышению процентных ставок в период спада, алармистские призывы Э. Набиулиной, А.А. Кудрина, Г.О. Грефа, А.Б. Чубайса готовиться к новому дефолту, которые периодически появляются на страницах электронных и печатных СМИ, оппозиционные точки зрения на проблемы реструктуризации золотовалютных резервов, раскупоривания Фонда национального благосостояния, курс на расширение сферы расчетов в национальных валютах.

В последовательном и регулярном повышении учетной ставки ЦБ РФ есть и угрозы экономической безопасности, связанные с усилением глобальной инфляции [71; 128]. Глобальная инфляция, вызванная гипер-проактивной политикой стимулирования деловой активности США (программы триллионных инвестиций в инфраструктуру, занятость, репатриацию промышленности и капиталов из-за рубежа) и повышенной проактивной политикой возобновления экономического роста ЕЦБ и европейских правительств, с большой вероятностью будет импортирована в другие страны, в том числе в Россию. Воздействовать на этот монетарный фактор ЦБ РФ не имеет возможности, а вот сдерживать первые признаки экономического роста, импортозамещения в российской экономике г-жа Э.С. Набиуллина и её курируемые структуры, с большой степенью вероятности, смогут весьма успешно.

В этом же ряду стоит и политика Минфина, как долгосрочная, связанная с политикой расходов государственного бюджета, особенно в части государственной инвестиционной политики, долговой политики, финансирования образования, науки, культуры, здравоохранения, так и краткосрочная (опыты с «дедолларизацией», когда в силу конъюнктурных колебаний валютного рынка на покупках юаня были понесены существенные потери).

Продолжаются сомнительные реформы и идеальный бюрократический шторм в науке и образовании (очередная перетряска нормативно-правовой базы в подготовке кадров высшей квалификации, вывод экономической безопасности из состава направления экономических специальностей «управление народным хозяйством» и включение её в состав политологических дисциплин в паспорте специальностей ВАК, в условиях бушующих экономических войн и очевидного роста потребности как в профессиональной подготовке специалистов, так и углублении научных исследований в области экономической безопасности). И не только в образовании. Гуманитарный блок, который продуцирует смыслы, идеи, ценности, нормы морали и этики, образы, знания, професси-

ональные компетенции и навыки — совокупный общественный интеллектуальный, ценностный, человеческий потенциал, формирует человека как социальную личность, по-прежнему является вотчиной, где почти безраздельно господствуют либералы-западники. Не случайно проблемы определения модели, концепции, стратегии, политического курса уже давно не являются вопросом большей или меньшей научной обоснованности предлагаемых вариантов развития и безопасности, общественного выбора. Также не случайно круг основных дискуссионных вопросов уже не один десяток лет остается практически неизменным, отражая линии идеолого-политического противостояния властных, управленческих, научно-образовательных и экспертно-аналитических элит. Поэтому и провалы, и ошибки в гуманитарной сфере остаются без внимания, более того, имеют склонность к усугублению.

Часто задаётся вопрос, слышит ли власть специалистов, ученых, экспертов-аналитиков, в конце концов своих граждан, также имеющих право на своё веское слово. Слышит, конечно. Но принимает во внимание лишь под давлением обстоятельств (часто непреодолимой силы) и с большим опозданием, потерей темпа и времени, политической гибкости и управленческой эффективности.

Вместе с тем есть и хорошие новости. То, как последовательно и целеустремлённо нынешнее правительство в 2020—2021 гг. осуществило антипандемические и антикризисные меры, как оно проводит в жизнь основные положения восстановительных планов и программ, обновляются институты управления, финансовые институты, всё это вместе взятое позволяет надеется на лучшее как в плане противостояния вирусным атакам, так и купирования последствий многолетней предкризисной стагнации. А следовательно, выхода на безусловную реализацию стратегических национальных задач на горизонтах до 2030 г. и, хотелось бы надеяться, возвращение и укрепление позиций России как одной из ведущих экономических сверхдержав мира.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ТРЕНДЫ В ОБЛАСТИ ИССЛЕДОВАНИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Масштабность и значимость исследований в рамках проблематики экономической безопасности весьма отчетливо привязана к цикличности экономического развития. В благополучные периоды хозяйственной деятельности экономическая безопасность как явление мало интересует теоретиков. В периоды же экономических кризисов и нарастающей социальной напряженности, в условиях обострения внешних и внутренних конкурентных отношений, изучение различных проявлений экономических рисков на всех уровнях деятельности хозяйствующих субъектов выходит на передовые позиции.

Само понятие «экономическая безопасность» сформировалось в период глобального экономического кризиса 1930-х годов. Оно неразрывно связано с защитой государственного суверенитета стран, конкурентных позиций отраслей и корпораций от рисков стагнации, угроз коррупции и криминала. В 1934 г., Ф.Д. Рузвельт сформировал Федеральный комитет по экономической безопасности (далее – КЭБ), в который вошли: министр труда Ф. Перкинс (*Frances Perkins*), министры юстиции, финансов, торговли и службы по чрезвычайной помощи. Задачи КЭБ включали восстановление конкурентных позиций национальной экономики, стимулирование развития её приоритетных отраслей, восстановление и оздоровление деятельности корпораций.

А во времена Великой депрессии тематика экономической безопасности, поиска эффективных средств антикризисной политики, разработки инструментария прогнозирования и упреждения экономических кризисов, а также создания необходимых институтов государственного регулирования – стала одним из базовых элементов «Нового курса» Президента США Ф.Д. Рузвельта.

Теоретическое обоснование государственной поддержки и регулирования бизнеса в целях обеспечения безопасности национальной экономики нашло отражение в работах нескольких известных теоретиков предвоенного периода, исследующих явление «конкурентной стратегии» практически на всех уровнях управления: Ф.Х. Найта, А. Пигу, Э. Чемберлина, Дж. Робинсон, Дж. М. Кейнса, Й. Шумпетера [169; 176; 201; 261; 283]. В теоретических исследованиях этого периода значительное внимание было акцентировано на негативных и пагубных для экономики рисках и провалах монополизации производства – последствиях роста безработицы, искусственного завышения цен, сдерживания объемов производства и уровня оплаты труда, торможения экономического роста и научно-технического прогресса и методах их нивелирования. В 1950–1960-е годы, после осознания факта отставания в освоении космоса, в США по горячим следам в 1958 г. был принят *акт об экономической безопасности* («Закон об образовании в целях национальной обороны» [247]). В 1970-е годы в процессе противостояния двух противоположных социально-экономических систем окончательно оформилось понимание необходимости использования инструментов активного воздействия на ситуацию экономической безопасности в конкурирующих государствах.

В России же значительная заинтересованность в разработке вопросов экономической безопасности появилась в первой половине 1990-х годов, что было объективно обосновано потребностями формирования принципиально новой структуры национальной безопасности в условиях жесточайшего системного кризиса.

2.1. Значимость вопросов национальной безопасности для отечественной экономической теории и практики

Существенное влияние на развитие этой области исследований в отечественной экономической науке в середине 1990-х годов оказали работы академика Л.И. Абалкина, как написанные еще до официального закрепления в терминологии российской государственной политики категории «экономическая безопасность», так и опубликованные в период создания Совета безопасности Российской Федерации и принятия Указа Президента РФ от 29.04.1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации» [17]. В своих работах [49; 50; 51] Л.И. Абалкин исследовал актуальнейшие для переходной экономики России возможности оценки и предотвращения угроз формирующейся постсоветской экономике и новому социальному устройству российского общества.

Одной из первых его работ по данной тематике стала статья «Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение», вышедшая в журнале «Вопросы экономики» в декабре 1994 г., что практически совпадает с началом научной разработки этой темы в академической науке. В ней академик Абалкин определил экономическую безопасность как «совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и совершенствованию» [51]. Результатом этой публикации стала развернутая дискуссия в разделе журнала «Проблемы экономической безопасности. Теория вопроса». В ее рамках были опубликованы теоретические исследования А.И. Архипова, Е.М. Бухвальда, А.Е. Городецкого, В.Л. Тамбовцева и др. Рассмотрены концептуальные подходы, проблемы и способы обеспечения экономической безопасности. В последующие годы вышли работы В.К. Сенчагова «Основы экономической безопасности: государство, регион, предприятие, личность»

[222] и «О сущности и основах стратегии экономической безопасности России» [223]. В течение всей второй половины 1990-х годов шло активное накопление концептуальных материалов, формирование понятийного аппарата, формирование структуры теоретических основ обеспечения национальной экономической безопасности.

Законодательно же определение экономической безопасности было закреплено практически одновременно в Федеральном законе от 13 октября 1995 г. №157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». В его 2-й статье содержалось понятие «экономическая безопасность», под которой понималось «состояние экономики, обеспечивающее достаточный уровень социального, политического и оборонного существования и прогрессивного развития Российской Федерации, неуязвимость и независимость ее экономических интересов по отношению к возможным внешним и внутренним угрозам и воздействиям» [3].

В развитие положений данного законодательного акта был принят Указ Президента РФ от 29.04.1996 г. №608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» [17]. Важно отметить, что в этом документе, исходя из уже закрепленного понятия «экономическая безопасность» и в целях ее обеспечения, был уточнен ряд понятий.

Во-первых, были сформулированы цель и объекты государственной стратегии экономической безопасности РФ.

Во-вторых, охарактеризованы основные угрозы экономической безопасности на государственном уровне.

В-третьих, впервые охарактеризованы показатели, критерии и даны параметры, соответствующие целевым и пороговым значениям экономической безопасности страны по важнейшим показателям ее развития [134].

В указе Президента было заявлено, что стратегия ориентирована на реализацию осуществляемых в РФ экономических преобразований в ближайшие три-пять лет. Целью стратегии провозглашалось обеспечение такого развития

экономики, при котором создались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз.

Государственная стратегия включала в себя:

- характеристику внешних и внутренних угроз экономической безопасности России 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;
- определение критериев и параметров, характеризующих национальные интересы в области экономики и отвечающих требованиям экономической безопасности РФ;
- формирование экономической политики, институциональных преобразований и необходимых механизмов, устраняющих или смягчающих воздействие факторов, подрывающих устойчивость национальной экономики.

Наиболее вероятными угрозами экономической безопасности, на локализацию которых должна быть направлена деятельность федеральных органов государственной власти, назывались: увеличение имущественной дифференциации и повышение уровня бедности населения; несбалансированность структуры российской экономики; возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов; криминализация общества и хозяйственной деятельности.

В качестве механизмов регулирования экономической политики рассматривались: мониторинг факторов, определяющих угрозы экономической безопасности РФ; разработка критериев и параметров (пороговых значений) экономиче-

ской безопасности; деятельность государства по обеспечению экономической безопасности.

Характерно, что после принятия Государственной стратегии экономической безопасности в Положении о Совете безопасности Российской Федерации (Указ Президента РФ от 10.07.1996 г. №1024) к числу основных задач данного органа государственного управления была отнесена и задача решения стратегических вопросов экономической безопасности, которая по своей значимости была поставлена на второе место вслед за безопасностью государственной [18].

В 2000-е годы, в период восстановительного экономического роста, интерес к исследованиям в области экономической безопасности заметно снизился. Меняется и направленность исследований в этой научной области: главными темами становятся вызовы и угрозы, коренящиеся в сырьевой модели роста, технологической отсталости, финансовой зависимости от внешних рынков.

Тем не менее концептуально сформировавшиеся теоретические обоснования подходов к развитию данной проблемы были уже представлены в выпущенной в 1999 г. под научной редакцией академика Л.И. Абалкина «Экономической энциклопедии» [50] и его монографии «Россия: поиск самоопределения» [51]. При этом Л.И. Абалкин особо отмечал, что «экономическая безопасность органически включена в систему государственной безопасности вместе с такими ее слагаемыми, как обеспечение надежной обороноспособности страны, поддержание социального мира в обществе, защита от экономических бедствий» [51, с. 85]. Он подчеркивал: «Здесь все взаимосвязано: не может быть военной безопасности при слабой и неэффективной экономике, как не может быть ни военной безопасности, ни эффективной экономики в обществе, раздираемом социальными конфликтами» [51, с. 85].

Высоко оценивая значимость исследования в теоретическом аспекте явления «экономическая безопасность», академик Абалкин неоднократно поднимал в своих трудах и вопрос о необходимости и возможности включения

стратегии экономической безопасности на национальном уровне *в концепцию государственного управления и планирования*. Он подчеркивал, что задачей государства является четкое определение адаптивных для каждого этапа развития внешних и внутренних угроз для национальной экономики. При этом деятельность государства в этой сфере позиционируется как стратегическое регулирование развития ситуации: «...разработка стратегии экономической безопасности, придание ей нормативного характера в процессе принятия политических и хозяйственных решений, включение в механизм управления общественными процессами индикаторов, сигнализирующих о появлении угроз, эффективные меры по их отражению – таковы главные направления деятельности государства как гаранта экономической и социальной безопасности страны» [51, с. 94].

В целом значение работ Л.И. Абалкина в формировании теоретических взглядов на проблемы национальной экономической безопасности следует характеризовать как первый и крайне важный этап теоретических исследований в этой области отечественной науки. Необходимо также сказать и о социальной составляющей экономической безопасности, на которую обращали внимание и академик Л.И. Абалкин, и, несколько позже, проф. В.К. Сенчагов.

Рассматривая категорию «экономическая безопасность», и Л.И. Абалкин [51, с. 86], и В.К. Сенчагов [227, с. 90–93] писали о ее внутренней структуре, включающей в качестве важнейших составляющих:

- *экономическую независимость*, которая в условиях международного разделения труда не носит абсолютного характера, но означает сохранение неизменной возможности контроля государства за национальными ресурсами;
- *стабильность и устойчивость* национальной экономики, предполагающую защиту собственности во всех ее формах, создание условий и гарантий для предпринимательской активности;

- *способность к саморазвитию и прогрессу*, когда инновационное развитие становится необходимым и обязательным условием устойчивости и самосохранения национальной экономики.

Особое внимание этими учеными уделялось, как обязательному условию создания в стране ситуации экономической безопасности, обстановке доверия народа к власти: «...это ключ, который позволит снять противоречия... экономического и социального роста, сделать его необратимым» [51, с. 108]. Здесь уже *сделан шаг к включению* в неотъемлемое единство экономических и социальных аспектов безопасности также и внутренней политической стабильности, выражающейся в высоком доверии подавляющего большинства населения руководству страны, отсутствию значительного влияния оппозиционных сил, удовлетворенности большинством населения уровнем и качеством своей жизни. В качестве факторов, обеспечивающих доверие народа к власти, исследователями позиционируется целый ряд показателей, характеризующих экономическую и социальную составляющую этой категории: приемлемые темпы экономического роста и уровня доходов населения, последовательное снижение уровня бедности, наличие доступных и качественных медицины, образования, структур социальной поддержки, обеспеченность жильем, бытовая комфортность и т.д.

Важным этапом в развитии исследований по проблемам экономической безопасности стал период введения в действие «Стратегии национальной безопасности 2020» как первый опыт управления безопасностью на основе стратегических, внешнеполитических, экономических и социальных целей и приоритетов. Он впитал в себя первый этап освоения приоритетных национальных стратегических проектов и вхождение в длительный и конфронтационный период санкционных войн [126], поставивших вопрос о неотложности ре- и неоиндустриализации, импортозамещении, смене модели экономического роста [63]. Впервые была поставлена и исследована проблема рисков реализации националь-

ных стратегических проектов и программ, сформировался теоретический базис и экспертно-аналитический потенциал системы обеспечения экономической безопасности страны, сложилось понимание о базовых составляющих системы рисков, связанных с экономической безопасностью страны. Данная тематика нашла свое отражение в работах В.К. Сенчагова, Б.В. Губина, В.К. Павлова – проблемы экономического роста, инновационной, структурной и региональной политики через призму проблем экономической безопасности; А.Е. Городецкого – тематика неоиндустриализма и импортозамещения; М.И. Гельвановского, С.В. Казанцева – внешнеэкономические риски и влияние мировой экономики на внутреннее социально-экономическое развитие. Следует отметить и первые опыты анализа рисков исполнения национальных стратегических проектов: управленческие риски, дефекты государственного и корпоративного управления; валютные риски; бюджетные риски; кредитные риски, риски, связанные со степенью теневых отношений и криминализации банковского сектора; коррупционные риски, риски развития экономической преступности.

В то же время нельзя умолчать о том, что в Стратегии-2020 так же, как и в «Стратегии национальной безопасности до 2030 г.» [20], экономическая безопасность оказалась заменена понятием *национальной безопасности в экономической сфере* с достаточно размытыми приоритетами по достаточно поверхностным критериям подбора.

Тем не менее весь, уже четвертьвековой опыт анализа и осмысления фундаментальных проблем экономической безопасности показывает, что данное направление теоретических исследований трансформировалось в самостоятельную область научного знания, в рамках которой изучается совокупность факторов и условий развития национальной экономики, способных обеспечить конкурентоспособный экономический рост, эффективное удовлетворение общественных потребностей национального социума, высокое качество управления, защиту экономических и социальных

интересов на международном, государственном и личном уровнях. Экономическая безопасность является составной частью безопасности национальной, формирует ее экономический фундамент и гарантирует социально-политическую стабильность в обществе.

2.2. Теоретическое наследие В.К. Сенчагова в сфере исследований национальной экономической безопасности

Особо хотелось бы остановиться на роли и значении теоретического наследия профессора В.К. Сенчагова в исследовании экономической безопасности как важнейшего института постсоветской национальной экономики.

Теоретико-методологическое осмысление, разработка концептуальных подходов к исследованию экономической безопасности в России были начаты им буквально с первых лет после развала СССР и осуществления в стране во многом «шоковых» рыночных преобразований. Вслед за публикацией в 1994 г. в журнале «Вопросы экономики» статьи Л.И. Абалкина [51] в 1995 г. в первом номере этого же журнала была опубликована статья Вячеслава Константиновича «О сущности и основах стратегии экономической безопасности России» [227], которую можно назвать программной в исследовании концепции экономической безопасности России. В ней подробно охарактеризованы основные черты подхода к трактовке экономической безопасности как теоретической экономической категории и вместе с тем как практической многоструктурной цели, на реализацию которой должно быть нацелено выполнение определенных последовательных системных взаимосвязанных действий, обеспечивающих стратегию ее достижения.

С современных позиций нам представляется особенно важным обратить внимание на следующее положение, подчеркнутое автором: «Развитие — один из компонентов экономической безопасности. Если экономика не развивается,

то резко сокращается возможность ее выживания, а также сопротивляемость и приспособляемость к внутренним и внешним угрозам» [227, с. 713]. Это было написано в тот момент, когда экономика страны находилась в глубоком упадке, во многих аспектах была разбалансирована и лишена необходимой финансовой базы, население страны обнищало и страдало от высокой инфляции. И хотя большинством исследователей того периода экономическая безопасность прямо ассоциировалась с экономической стабилизацией, В.К. Сенчагов, отмечая необходимость и важность этой составляющей, все же делал упор в трактовке экономической безопасности на ее неразрывной связи с понятием «развитие». Он писал: «Основой государственной стратегии экономической и в целом национальной безопасности должна быть *идеология развития* (выделено В.К. Сенчаговым), которая учитывает стратегические приоритеты, национальные интересы, и поэтому угрозы безопасности сведены к минимуму» [227, с. 718].

Определение экономической безопасности, данное в статье 1995 г., подчеркивало выход этой экономической категории на практику, а именно ее зависимость от качества и эффективности управления экономикой. В.К. Сенчагов особо подчеркивал: «Сущность экономической безопасности можно определить, как такое состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, социально направленное развитие страны в целом, достаточный оборонный потенциал даже при наиболее неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних процессов». И далее вывод: «Таким образом, экономическая безопасность — это не только защищенность национальных интересов, но и *готовность, и способность институтов власти* создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов развития отечественной экономики, поддержания социально-политической стабильности общества» [227, с. 714].

Уже тогда, в статье 1995 г., был сделан вывод, сохранивший свою актуальность и сегодня, о наибольшей опасности

внутренних угроз для России, среди которых как наиболее опаснейшие автором были выделены тенденции, складывающиеся в социальной и научно-технической сферах. Примечательно также, что В.К. Сенчагов высказал следующую мысль, развитую впоследствии в исследованиях его учениками. Он писал: «Социальная сфера играет ключевую роль не только в экономической безопасности, но и во всей системе национальной безопасности. В ней находят реальное воплощение интересы личности, общества, семьи, а также классов, социальных групп, государства. Именно здесь проверяются прочность и гармоничность всего многообразия социальных отношений, а также конфликтность и бесконфликтность отношений между личностью и государством, личностью и предприятием» [227, с. 716].

Предложенный В.К. Сенчаговым специфический научный и методический подход к анализу уровня экономической безопасности заключался в структурировании наиболее острых социально-экономических проблем в виде угроз национальным интересам России в области экономики, группировке их по крупным сферам экономики, формировании системы индикаторов экономической безопасности.

В развитие идей, сформулированных В.К. Сенчаговым, в дальнейшем в рамках центра финансовых исследований Института экономики РАН была создана методологическая и методическая база критериальной оценки состояния экономической безопасности. Суть этой методологии сводится к тому, что выделяется набор макроэкономических показателей. На их основе формируются индикаторы экономической безопасности. В ходе мониторинга измеряются (фиксируются, выбираются из статистики) значения наблюдаемых показателей, вычисляются индикаторы и сравниваются с пороговыми значениями. Данная методология и методика развивалась и совершенствовалась на протяжении десятилетия 1995–2015 гг. Созданная на этой основе индикативная система анализа и прогнозирования экономической безопасности первоначально включала 19 индикаторов и их пороговых зна-

чений [135]. Она представляла собой своего рода сигнальную систему контроля за реальными социально-экономическими процессами и быстрого реагирования на сбои в системе жизнедеятельности общества. В связи с изменившимися условиями, мировым финансовым кризисом индикативная система была расширена до 32 индикаторов. Она была использована для оценки проектов федерального бюджета, прогнозов социально-экономического развития. Предлагаемая модель хорошо себя зарекомендовала в определении узловых проблем развития экономики, оценки вероятности системных кризисов, используется в практической работе Совета безопасности России. Она использовалась как основа в ряде отраслевых и региональных исследований [243, с. 172].

Впоследствии московская школа в рамках теоретических исследований экономической безопасности под руководством Л.И. Абалкина и В.К. Сенчагова расширила круг своих теоретических разработок совместно с нижегородской школой, успешно развивающейся благодаря руководству профессора С.Н. Митякова. На базе их теоретических разработок были рассчитаны фактические значения показателей экономической безопасности для всех субъектов РФ и соответствующие им интегральные показатели безопасности. Последние рассчитаны по предложенной С.Н. Митяковым формуле [171].

Дальнейшее исследование экономической безопасности коллективом ученых, сложившимся вокруг профессора В.К. Сенчагова, диктовалось реалиями развития ситуации в современной российской экономике, идущей по рыночному пути и проходящей различные периоды, связанные не только с внутренними процессами, но и в наибольшей степени с изменениями геополитической ситуации и ситуации в мировой экономике. Так, в начале XXI в., когда экономика России начала развиваться весьма успешно, проблема экономической безопасности, казалось бы, утратила остроту и актуальность. В Совбезе РФ департамент по экономической безопасности, в конце концов, был преобразован и практиче-

ски упразднен. Однако коллектив ученых под руководством В.К. Сенчагова не прекращал теоретико-методологический исследований в области экономической безопасности, и уже в 2002 г. В.К. Сенчагов поставил вопрос о необходимости разрешения противоречий рынка путем развития системы стратегического планирования [228, с. 773]. Большое внимание в тот период было уделено подготовке учебника «Экономическая безопасность России», в рамках которого был представлен всесторонний охват данной проблематики, а сам материал значительно выходил за рамки учебного пособия. В этом фундаментальном труде, неоднократно переизданном, был основательно представлен весь категориальный аппарат теории экономической безопасности, выделены ее основные подвиды. Проблематика экономической безопасности рассматривалась на различных уровнях — народнохозяйственном, региональном, корпоративном и международном, хотя приоритет был отдан народнохозяйственному уровню. Большое место в учебнике было уделено финансовой безопасности [230]. И в дальнейшей работе, особенно после мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. наибольшее внимание уделялось финансовой безопасности как важному направлению экономической безопасности, а также вопросам экономической безопасности в регионах [226; 229].

После 2014 г., когда для сдерживания развития экономики России странами Запада были приняты существенные санкционные меры, коллективом ученых под руководством В.К. Сенчагова были активизированы усилия по разработке методологии мониторинга экономической безопасности. Основные идеи получили развитие в научном докладе, подготовленном В.К. Сенчаговым и Е.А. Ивановым, «Структура механизма современного мониторинга экономической безопасности России» (ИЭ РАН, 2015). Было выделено методологически важное понятие «механизма мониторинга» и определена структура последовательных действий при его осуществлении. Наиболее важным первым структурным действием этого мониторинга является «выделение из всего

множества социально-экономических проблем современного периода тех, которые представляют собой наиболее острые угрозы и вызовы национальным интересам страны в области экономики и требуют учета при формировании экономической политики государства и защите его экономической безопасности» [231, с. 4]. В этом докладе сделана попытка представить национальные интересы (ключевой термин в экономической безопасности) как синтез интересов, формирующихся на каждом уровне управления — государственных, общественных, корпоративных, частных и личных. Этот синтез должен осуществляться в национальной структурной политике при определении производственного и финансового профиля народного хозяйства и его отраслей. Одним из механизмов, обеспечивающих подобный синтез, авторы называют государственно-частное партнерство [231, с. 10–11]. Как мы видим, в настоящий момент именно эту идею пытаются эффективно применить экономическое руководство страны для того, чтобы вывести страну из кризиса, связанного с пандемией COVID-19.

Особое внимание авторы уделили корректировке термина «национальные интересы». «Национальные интересы Российской Федерации, в том числе в области экономики — это судьбоносные интересы российского народа, направленные на формирование структуры экономики, неуязвимой от внешних воздействий, создание и приумножение общего блага, защиту территориальной целостности страны, справедливое распределение доходов, недопущение формирования очагов бедности, бережное отношение к природе и к среде обитания» [231, с. 12]. В этом определении опять же сделан сильный акцент на социальную составляющую в национальных интересах России. На наш взгляд, идеи авторов доклада предвосхитили разворот экономической политики государства в сторону первоочередного решения многих социальных вопросов, в том числе вопросов экологии.

Авторы доклада определили сущность мониторинга экономической безопасности, его основные задачи и эта-

пы. Намеченный авторами алгоритм действий в отношении мониторинга экономической безопасности, названный ими *междисциплинарным подходом*, позволяет создать основу для организации мониторинга уровня экономической безопасности, как страны в целом, так и для ее регионов, основанного на моделях обработки информации, математических методах анализа и прогнозирования экономических процессов. В настоящий момент исследования в этом направлении осуществляются различными российскими научными коллективами. В докладе также была поставлена актуальная сегодня задача разработки системы повышения эффективности государственного управления экономикой России. Для этого авторы предлагали разработать и применить в работе по прогнозированию социально-экономического развития страны систему заданий и показателей эффективности их выполнения.

Таким образом, в рамках научной школы В.К. Сенчагова были разработаны концептуальные основы стратегии экономической безопасности России. Категория «экономическая безопасность» трактовалась как функция и результат эффективного государственного управления в социально ориентированной рыночной экономике, проявляющаяся в устойчивом инновационном росте и повышении благосостояния населения. Эта школа предложила методологические и методические основы инструментария анализа, оценки и прогнозирования состояния экономической безопасности страны, ее регионов в различных аспектах.

Сегодня теоретическое развитие научного направления исследований в сфере экономической безопасности, созданного под руководством В.К. Сенчагова и на основе его идей, ориентировано на разработку эффективного механизма реализации социальных целей за счет повышения динамизма экономического развития на основе сохранения свободы рыночных отношений в увязке с осуществлением стратегических планов. Логическим продолжением идей В.К. Сенчагова и его научной школы является создание концепции «соци-

ально-экономической безопасности», более полно отражающей содержание современной ступени развития цивилизации, когда на первое место выходят не столько средства достижения удовлетворения потребностей человека, сколько качество и степень удовлетворения достаточного набора этих потребностей.

2.3. Развитие проблематики экономической безопасности в исследованиях зарубежных ученых

В работах последних десятилетий XX в. понимание явления национальной экономической безопасности во многом ассоциируется с такими областями экономической теории, как исследование национальной конкурентоспособности, теория экономического роста, теория человеческого капитала. Например, значительный вклад в исследование понятия конкурентоспособного экономического роста на национальном уровне был сделан М. Портером, который разработал теорию стадий конкурентоспособного экономического роста государств в соответствии с условиями их развития [286]. Именно М. Портером конкурентоспособный экономический рост отождествляется со способностью страны добиться конкурентных преимуществ в мировом экономическом сообществе на основе высоких и устойчивых темпов экономического роста, а также с ростом жизненных стандартов, благосостояния населения, обеспечения социально-политической стабильности.

В новом столетии исследования европейских ученых, ориентированные на вопросы безопасности, все более заметно объединяют экономический и социальный аспекты. Широкое применение в теоретических исследованиях получает такой термин, как «социетальная безопасность» (*societal security*), обозначающий «способность общества сохранять свою сущность в изменяющихся условиях и при возможных или явных угрозах» [275].

Следует отметить, что сам термин «социетальная безопасность» (*societal security*) был введен в научный оборот еще в 1980–1990-х годах *представителями копенгагенской школы* Барри Бузеном (В. Busen) и Оле Ваэвером (О. Waever). В своей книге «Люди, государства и страх», впервые опубликованной в 1983 г., Б. Бузен утверждал, что в современных условиях *экономическая безопасность государства не сводится* исключительно к проблемам конкурентоспособности, замедления экономического роста и снижения уровня благосостояния населения, она распространяется на новые объекты в политической, экологической и общественной сферах, активно влияющих на преобразование государственной экономики. В качестве основных угроз социетальной направленности для европейских стран им рассматривались процессы миграции и взаимосвязанные с ней явления модификации структуры общества, распространение болезней, расширение влияния организованной преступности в сфере экономики [275].

Французский исследователь Д. Биго (*D. Bigo*) – представитель *парижской школы*, считает, что работы Бузена расширили предметную направленность исследований в области безопасности и объединили экономический аспект исследований с необходимостью оценки рисков и степени их воздействия на экологическую, психологическую, демографическую ситуацию в обществе. Объекты социетальной безопасности структурируются как международные, национальные, региональные, местные, или, иначе, как общество, нация, сообщество, группа, личность и т. д. Д. Биго исследует вопросы взаимосвязи новых экономических и социальных конфликтов и безопасности (внешней и внутренней). В работе «Очертания политики безопасности», в частности, он отмечает, что понятие безопасности должно включать в себя концепцию, учитывающую человека как субъекта с правами и объединяющую этику и ответственность (вместо цинизма и суверенитета) в европейском и глобальном масштабе [278].

Ваэвер (O. Waever), исходя из основополагающих принципов концепции Бузена, разработал свою *концепцию социальной безопасности*. Взяв за основу разработанные им категории, он разделил их на две группы: *национальная безопасность и безопасность общества*. По его словам, первое касается суверенитета и выживания режима, а второе касается идентичности и выживания общества. Сконцентрировав внимание на социальной стороне проблемы, он предложил дополнить исследование государства как такового и национального хозяйственного комплекса в качестве объектов безопасности и поднять последнее до статуса равноценного независимого объекта.

Представляя социальную безопасность как «способность общества сохранять свои основные характеристики перед лицом меняющихся условий и перед лицом вероятных или реальных угроз», Ваэвер утверждает, что это связано с сохранением обществом своей идентичности. По его мнению, «общество затрагивает понятие идентичности, идею о том, что группы и индивиды формируют себя как члены сообществ, которые позволяют им идентифицировать себя». Тогда, с точки зрения Ваэвера, современные проблемы безопасности будут сосредоточены на сохранении идентичности и защите социально-культурных ценностей [267].

В то же время на Западе продолжают активно разрабатываться и традиционные подходы в исследовании различных аспектов экономической безопасности, на макроуровне с акцентом на ее социальные составляющие и диффузию национальных экономик. В качестве примера можно привести работы лауреатов Нобелевской премии Майкла Портера, Майкла Роберта Кремера [287], Абхиджит Банерджи и Эстер Дюфло [52], в которых продолжается исследование различных аспектов эффективной конкуренции, дополненной необходимым снижением рисков развития явлений глобальной бедности.

Существенно актуализировалась в течение последних лет экономическая сторона постоянно существующих

угроз здоровью и благополучию сотен миллионов людей. Эти угрозы включают увеличение подверженности инфекционным заболеваниям, нехватку воды, нехватку продовольствия, стихийные бедствия и перемещение населения [285]. Актуализация этих угроз влечет за собой необходимость разработки комплекса мер по их снижению и предотвращению – финансовых, экономических и социальных. В этих обстоятельствах вопросы безопасности в самом широком понимании неизбежно выходят на первый план.

Пандемия COVID-19 стала своего рода спусковым механизмом, который перевел часть неопределенных угроз, в данном случае эпидемических, из числа потенциальных в разряд актуальных и существенных, которые способны поставить общество в целом на грань экономических и социальных катастроф. В настоящее время широко распространено мнение, что «идеальный шторм 2020 года только начал разворачиваться и продлится много лет» [269].

Пандемия обнажила системные проблемы здравоохранения развитых и развивающихся стран, поставив под вопрос эффективность социальных и финансовых институций, обеспечивающих дееспособность здравоохранения. Прежде всего это система медицинского и социального страхования. Рост частных, и особенно бюджетных, расходов на здравоохранение стал проблемой, которую правительства многих стран пытались решить в последние десятилетия, как правило, на основе расширения медицинского страхования и усиления контроля использования медицинских услуг, предоставляемых бесплатно. В развитых странах эти попытки подкреплялись убеждением, что «почти все страны ОЭСР достигли всеобщего охвата рисков для здоровья» [279].

Однако побочным эффектом действий в этих направлениях стало то, что подразделения системы здравоохранения, прежде всего службы и подразделения первой помощи и первичной диагностики, ориентированные на бесплатную помощь всем нуждающимся, зачастую оказывались в роли аутсайдеров при получении финансирования. В целом, ры-

нок услуг здравоохранения, в том числе сегмент первичной помощи и первичной диагностики, развивался в значительной степени в соответствии с классической моделью рынка. Не случайно эпицентрами пандемии оказались мегалополисы и агломерации — Нью-Йорк, Лондон, Париж, Мадрид, Рим и другие, где имеет место комбинация высокой плотности населения, плохой экологической окружающей среды, высокой доли уязвимых групп, включая большое количество полуделегальных мигрантов. Такие факторы уязвимости, как доля пожилых людей, урбанизация, распространенность ожирения и загрязнение воздуха, увеличивают распространение пандемии и/или уровень смертности [289]. Бедные и пожилые люди, а также мигранты оказались не только наиболее уязвимыми группами, которые не могли получить медицинскую помощь, в том числе по причине недостаточной платежеспособности, но очагами распространения инфекции, поражающей представителей всех социальных групп, независимо от уровня дохода.

Опыт борьбы с пандемией показал, что в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона, где были сделаны практические шаги по реализации обязательств, принятых в соответствии с декларацией «Всеобщего охвата услугами здравоохранения», удалось ощутимо смягчить влияние пандемии на здоровье населения и экономику [268]. Но есть и другие примеры. Так, США, где проживает 4,2% населения мира, в 2020–2021 гг. оказались среди лидеров по количеству зараженных и количеству жертв пандемии [284; 292]. В итоге пандемия продемонстрировала необходимость такой социальной институции, как равный и бесплатный доступ всего населения, проживающего на данной территории (независимо от полноты гражданских прав и доходов различных социальных групп), к первой медицинской помощи.

Ключевой вопрос — источники финансирования равного доступа населения к первой медицинской помощи и в дальнейшем достижения стратегических целей, предусмотренных концепцией «Всеобщего охвата услугами здравоохранения».

ранения» [91]. А именно кто и как должен оплачивать бесплатные медицинские услуги и стоимость резервов медицинского оборудования и фармацевтических средств? Здравый смысл подсказывает: тот, кто получает прибыль, должен оплачивать издержки, связанные с извлечением прибыли, не перекладывая их прямо или косвенно на других налогоплательщиков.

Во-первых, источниками для этих целей могут стать дополнительные целевые отчисления из доходов страховых фондов. Такие отчисления оправданы, поскольку снижение эпидемических рисков напрямую снижает возможные страховые выплаты.

Во-вторых, бенефициары, которые напрямую используют для получения прибыли уязвимость различных социальных групп и (косвенно) общественные услуги, которые уменьшают пагубные последствия этой уязвимости, должны нести бремя соответствующих издержек общества. Экономическая теория называет таких бенефициаров «безбилетниками» в чистом смысле. Например, «безбилетниками» являются менеджеры и предприниматели, которые используют мигрантов в качестве дешевой рабочей силы, чтобы не платить заработную плату, соответствующую условиям рынка, уклоняться от налогов, платежей в пенсионные фонды и т. д. Работники (независимо от их гражданства), которые исключены полностью или частично из систем социального страхования и здравоохранения, не могут в такого рода случаях рассматриваться как «безбилетники». Напротив, повышение социальной защищенности таких работников увеличивает способность общества парировать пандемические и аналогичные угрозы. Поэтому дополнительные расходы для обеспечения равного и бесплатного доступа к первой медицинской помощи должны финансироваться за счет доходов, возникающих в результате повышения прозрачности транзакций, в частности прозрачности потенциальных транзакций «безбилетников» с рабочими, служащими и другими лицами, принадлежащими к уязвимым социальным группам.

В-третьих, перспективным направлением мобилизации финансовых ресурсов для отражения угроз, масштабы которых невозможно определить ex-ante, является банковское кредитование инвестиционных проектов в развитие инфраструктуры, в первую очередь инфраструктуры здравоохранения, экологически нейтральной утилизации отходов и защиты окружающей среды, осуществляемое под государственные гарантии.

Как видим, направления исследований в сфере экономической безопасности на национальном и региональном уровнях в западной научной литературе весьма разнообразны и одновременно разнонаправленны, если не сказать, фрагментарны. Укрупненно их можно охарактеризовать как направления:

- исследования рисков ограничения экономического роста;
- исследования рисков потери социетальной идентичности на уровне регионов, государств и территориально-государственных образований;
- исследования рисков снижения потенциальной эффективности административно-управленческих и финансовых регуляторов экономических и социальных процессов на глобальном и национальном уровнях;
- исследование рисков глобальной бедности и угроз жизни и здоровью населения во взаимосвязи со структурными и качественными изменениями человеческого капитала.

2.4. Новые тренды в исследовании направлений регулирования экономической безопасности на межгосударственном уровне

В настоящее время сформировался и продолжает развиваться целый комплекс факторов, которые оказывают серьезное влияние на экономическую безопасность в глобальных межгосударственных масштабах. Появляются новые угрозы,

кардинально трансформируются имеющиеся, что заставляет все заинтересованные стороны на уровне отдельно взятых государств и на международном уровне не только поставить на повестку дня вопросы экономической безопасности, необходимость повышения эффективности ее обеспечения, но пытаться незамедлительно, всесторонне и комплексно, привлекая различные силы и средства, решать возникающие проблемы.

Не вызывает сомнений, что события 2020 г., связанные с возникновением коронавирусной инфекции, и последующее беспрецедентное распространение пандемического кризиса во всем мире демонстрируют, что, хотя вопросы экономической безопасности в социальной сфере всегда стояли на повестке для в ряду наиболее острых проблем, которые необходимо решать не только отдельным государствам, но всему мировому сообществу, в настоящее время вопросам социальной поддержки и помощи гражданам уделяется повышенное внимание как со стороны международных организаций, так и учеными и специалистами-практиками различных стран.

Так, например, принципиальная позиция Организации Объединенных Наций всегда заключалась в том, что ООН [187]:

- признавала важность экономической безопасности для благополучия граждан;
- считала, что экономическая безопасность — это характеристика благополучия, которая демонстрирует определенный уровень независимости от ВВП и заслуживает отдельной оценки;
- полагала, что внедрение систем и мер социальной защиты для всех граждан, продвижение к всеобщему охвату услугами здравоохранения, доступ к качественному образованию и содействие достойной работе способствуют повышению уровня экономической безопасности.

Однако возникший COVID-19 усугубил имеющиеся угрозы экономической безопасности в социальной сфере и

вызвал новые, которые вскрылись как при его воздействии на граждан, так и в ходе реализации мер и мероприятий, разработанных органами государственной власти разных стран и направленных на противодействие этой беспрецедентной угрозе.

В условиях противодействия пандемии COVID-19 позиция ООН в отношении наличия и глубины социальных проблем, необходимости и важности их решения кардинально не изменилась, только упрочилась. Теперь ООН в еще большей степени акцентирует внимание на важности безотлагательного решения ряда социальных проблем, которые обострились в ходе распространения пандемии, а также на том, что экономическая безопасность должна быть поставлена во главу угла Нового глобального договора, о необходимости разработки которого начала заявлять ООН в середине 2020 г., и максимально полно использовать возможности, предоставляемые стратегиями восстановления экономик разных стран после COVID-19.

Стоит сказать о том, что среди наиболее острых угроз экономической безопасности в социальной сфере, которые имелись еще до того, как в 2020 г. разразился кризис COVID-19, эксперты ООН называли такие проблемы, как растущая нестабильность в отношении занятости населения и наличие нестабильной и плохо оплачиваемой работы, которые наряду с наличием постоянной безработицы являются коренными причинами роста экономической незащищенности. Эти угрозы характерны для развитых стран. В развивающихся странах к таким угрозам отнесены высокий уровень неформальной занятости, оказывающий серьезное негативное влияние на стабильность доходов.

Еще одной угрозой экономической безопасности в социальной сфере называлась экономическая незащищенность граждан, ярким проявлением которой специалисты ООН считают бедность, растущую диверсификацию условий труда, рост стоимости здравоохранения, образования и жилья.

Люди, живущие за чертой бедности, в большей степени подвержены рискам, связанным с неблагоприятными событиями, начиная от неудовлетворительного состояния здоровья до усиливающихся воздействий системных потрясений.

Диверсификация условий труда проявляется в том, что в международной практике бессрочные трудовые контракты встречаются все реже и реже. Вследствие развития цифровой экономики и автоматизации рабочих мест появляются новые формы занятости и работы. Работники многих из этих новых форм занятости работают более чем на одного работодателя и при этом имеют ограниченный доступ к социальной защите, наряду с работниками с более традиционными категориями временных или других нестандартных форм трудовых договоров, а также с работниками, трудозанятыми в неформальном секторе экономики. Коллективное регулирование труда также затрудняется из-за сокращения членства в профсоюзах и сокращения количества членов профсоюзов. Появляется все больше программ, в том числе программ, касающихся медицинского и пенсионного страхования, предоставляемых работодателем, которые зависят от вида договора с конкретными работодателями и которые привязаны к оплачиваемой работе.

Во многих странах рост стоимости здравоохранения, образования и жилья напрямую связан с увеличением расходов государства на эти цели на душу населения. При этом наблюдается снижение объема и качества услуг, которые предоставляются гражданам, и в первую очередь наиболее обездоленным слоям населения и гражданам, имеющим низкие доходы.

Эксперты ООН отмечают, что в период распространения пандемии имеющиеся социальные проблемы усугубились и меры, принятые для ее сдерживания, вызвали беспрецедентные нарушения в жизни людей, экономиках различных стран мира и рынках труда. Кризис высветил огромные проблемы в неравенстве уровня жизни граждан, которое,

например, выразилось в отсутствии у многих людей возможности работать из дома, используя сеть Интернет или мобильные телефоны, ограниченном доступе к адекватному медицинскому обслуживанию и электронному онлайн-обучению, а также к несоответствующим сложившейся ситуации мерам социальной защиты и поддержки граждан. Он выявил ненадежность и нестабильность жизни многих людей, неустойчивость их финансового и социального положения, абсолютную незащищенность от ряда угроз и высокую степень риска и неопределенности. Многие люди из групп с низкими и средними доходами не имели финансовых ресурсов, чтобы выдержать потрясения, связанные с пандемией. Это было особенно характерно для случаев, когда отсутствие гарантий занятости, в том числе в неформальной экономике, препятствовало доступу к здравоохранению и социальной защите, включая страхование по безработице. При этом описанная ситуация характерна для большинства государств, а не только для развивающихся стран.

Более того, как отмечают эксперты ООН, пандемический кризис возник на фоне стремительного процесса технологических изменений, который на протяжении ряда лет постепенно приводит к глубоким трансформациям во многих отраслях экономики и, соответственно, во многих аспектах жизни граждан. Опыт решения проблем с обеспечением бесперебойной работы организаций и предприятий по время активной борьбы с пандемией в 2020 г. за счет перевода сотрудников на режим работы с использованием дистанционных технологий усилил опасения граждан по поводу того, что роботы и искусственный интеллект в ближайшей перспективе заменят их на рабочих местах и будут выполнять те задачи, которые раньше могли выполнить только люди.

Специалисты Национального института по охране труда и здоровья США (NIOSH) поддерживают точку зрения специалистов ООН о том, что социальные проблемы оказывают огромное негативное влияние на экономическую безопасность государства, общества, граждан и всего мирового

сообщества и о резком обострении социальных проблем в период распространения пандемии и борьбы с ней [186].

Исследования, проведенные NIOSH, подтвердили, что в период пандемического кризиса граждане США были все-речь обеспокоены временной или постоянной потерей рабочих мест и связанной с этой ситуацией потерей доходов и доступа к социальным льготам и программам. Миллионы людей во время распространения коронавируса и введения органами власти ограничительных и запретительных мер, не надеясь на положительный исход ситуации, подали заявление на получение пособия по безработице. Некоторые из тех, кто не лишился рабочего места, всерьез задумались о том, что могут в конечном итоге потерять работу из-за того, что предприятия, на которых они работали, всерьез пострадали от пандемии. Опасения были также связаны с тем, что из-за того, что вследствие потери работы гражданам придется полностью оплачивать стоимость медицинского страхования, которое ранее спонсировалось работодателем, и без которого, особенно учитывая тяжесть заболевания коронавирусом, они обойтись не смогут. Ряд граждан переживали об отсутствии возможности тратить денежные средства во время пандемии из-за недостатка заработков и отсутствия финансовых накоплений, прежде всего на приобретение продуктов питания и другие товары первой необходимости. Многие граждане, которые в период пандемии не лишились рабочего места по ряду причин из-за отсутствия средств телекоммуникационной связи и возможности их приобрести в кратчайшие сроки, не могли работать удаленно. И, следовательно, у этой категории граждан обеспокоенность вызывала не только ситуация с возможной потерей работы и доходов, но также то, что многим из них приходилось работать в обычном режиме, что было связано большей подверженностью заражению инфекцией.

В итоге, исследования, проведенные NIOSH, продемонстрировали, что пандемия, разразившаяся в 2020 г., усугубила ряд социальных проблем граждан и государства и обнажила

их реальные масштабы и глубину распространения. К таким проблемам эксперты NIOSH в первую очередь отнесли безработицу, низкий уровень доходов граждан, их экономическую и социальную незащищенность.

Исследователи NIOSH также отмечают, что множественные связанные с пандемией изменения в социальной сфере, влияющие на экономическую безопасность работников, стали происходить одновременно, быстро, по разным направлениям и в глобальном масштабе. Все это способствовало снижению уровня экономической безопасности в социальной сфере. Однако, как утверждают эксперты NIOSH, так как экономическая безопасность является определяющим фактором благополучия работников независимо от общих экономических условий, текущая пандемия дает возможность разрабатывать различные стратегии как на политическом, экономическом, так и на организационном уровнях, способные улучшить состояние экономической безопасности и повысить ее уровень.

Пандемия COVID-19 обострила социальные проблемы практически во всех странах мира и, соответственно, не могла не оказать негативного воздействия на экономическую безопасность в бюджетной сфере.

В рамках борьбы с коронавирусной инфекцией колоссальные объемы бюджетных ресурсов многих стран мира были направлены на борьбу с пандемией, в том числе на закупку средств индивидуальной защиты, медицинских препаратов, специального медицинского оборудования, переснащение больниц, увеличение коечного фонда, выплату заработной платы и надбавок врачам, среднему и младшему медицинскому персоналу, занятому лечением граждан, заразившихся COVID-19. Также большие объемы бюджетных ресурсов были выделены государствами на предоставление социальной помощи различным категориям граждан и организаций. По ряду направлений деятельности компаний и предприятий были введены налоговые каникулы и льготы. Льготы также были предоставлены различным наиболее уяз-

вимым категориям граждан. Все это, в конечном счете, существенным образом сказалось на объемах бюджетных доходов.

В результате начавшейся в 2019 г. пандемии в бюджетной сфере у большинства государств возникли серьезные проблемы, в первую очередь касающиеся:

- резкого сокращения доходной части бюджета;
- необходимости дополнительного и неотложного финансирования деятельности, направленной на борьбу с пандемией;
- необходимости перераспределения бюджетного финансирования и направления большого количества бюджетных ресурсов на социальную поддержку граждан и ряда организаций.

Однако проблемы в бюджетной сфере многих государств далеко не исчерпаны. Руководству стран предстоит сделать еще очень много для того, чтобы восстановить экономику страны и вернуться на путь устойчивого планомерного развития. Как отмечается в докладах и исследованиях международных организаций и экспертов, на сегодняшний день бюджеты различных государств должны формироваться на перспективу с учетом [184; 188]:

- условий беспрецедентной неопределённости относительно развития экономики государств и мировой экономики после масштабного бюджетного шока и слабопрогнозируемого развития ситуации с COVID-19;
- понимания необходимости ориентации на сохранение среднесрочного бюджетного планирования;
- готовности к более крупным, чем обычно, перераспределениям бюджетных средств в ближайшей перспективе;
- наличия огромных ограничений в обеспечении потребностей в бюджетных ресурсах и возможностях бюджетного финансирования различных направлений государственной деятельности;
- четкого представления возможных бюджетных рисков;

- необходимости разработки более мягких и гибких бюджетных планов, внедрение которых, с одной стороны, является нужным и важным, с другой стороны, при неверном планировании может подорвать доверие к экономике и увеличить издержки, связанные с бюджетным финансированием отдельных направлений и сфер деятельности того или иного государства;
- планирования более частого внесения изменений в макробюджетную политику;
- более четкого определения приоритетных областей и направлений расходования бюджетного финансирования;
- расширения способов применения механизмов обеспечения гибкости бюджета в течение года;
- резервирования в большем объеме «экстренных расходов» на случай возникновения непредвиденных обстоятельств;
- всесторонней оценки бюджетных возможностей для дальнейшего осуществления первоочередных расходов, связанных с кризисом, с ликвидацией последствий воздействия коронавируса и принятием мер по восстановлению экономики;
- усиления прозрачности бюджетных расходов;
- отступа от ряда существующих целей налогово-бюджетной политики и временной приостановки действия ряда бюджетных правил;
- более частого изменения бюджетных прогнозов;
- более частого информирования заинтересованных министерств и ведомств о первоочередных расходах и необходимом перераспределении бюджетных средств;
- заморозки отдельных видов бюджетных ассигнований на среднесрочную перспективу;
- более тщательного мониторинга и контроля в ходе исполнения бюджета;
- укрепления доверия граждан к бюджетной, экономической и социальной стратегии государства.

Как следствие, серьезную обеспокоенность в условиях распространения коронавируса и реструктуризации бюджетных расходов, а также сокращения бюджетных доходов, стали вызывать такие угрозы экономической безопасности, как нецелевое использование бюджетных средств, коррупция в бюджетной сфере, взяточничество, и прежде всего коррупция в сфере государственных закупок.

И эта обеспокоенность характерна как для большинства зарубежных стран, так и для России, в связи с тем, что в период пандемии в сфере государственных закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд чаще стали происходить ситуации, связанные с:

- завышением стоимости закупки;
- принятием невыполненных или выполненных не лучшим образом работ;
- определением победителем конкурса ту организацию, которая не имеет права заниматься деятельностью, указанной в заявке, или которая не имеет необходимого стажа на ведение деятельности, указанной в заявке на проведение конкурса;
- возрастанием числа участников и победителей закупок, обладающих слабой надежностью;
- осуществлением в упрощенном порядке госзакупок товаров, не имеющих отношения к борьбе с пандемией коронавируса;
- созданием видимости расходования бюджетных средств на определенные нужды при их фактическом хищении;
- реализацией некачественных, контрафактных товаров, изделий с истекшим сроком годности, исключающим возможность их применения по назначению;
- учащением случаев заключения контрактов с организациями, с которыми ранее не было деловых отношений, которые недавно появились на рынке и которые не имеют надлежащего опыта, оборудования, специалистов и т.д. для выполнения необходимых работ или услуг.

Также в исследованиях зарубежных специалистов обобщаются причины обострения угрозы повышения уровня коррупции и злоупотреблений в бюджетной сфере и сфере государственных закупок, к которым относятся [65; 183; 192]:

- масштабность расходования бюджетных средств в рамках «экстренных расходов»;
- резкое повышение объемов слабоконтролируемых бюджетных расходов;
- несогласованность или слабая согласованность действий субъектов государственных закупок;
- высокая скорость принятия решений (иногда непропорциональных и недальновидных) и проведение мер и мероприятий в сфере государственных закупок, которые способны вызвать ослабление контроля за расходованием бюджетного финансирования, особенно финансирования, полученного в качестве перераспределения средств или выделения дополнительных бюджетных ресурсов;
- несовершенная бюджетно-налоговая политика государства;
- неэффективное управление бюджетными ресурсами и бюджетным процессом в целом;
- низкий потенциал кадровых ресурсов и информационных систем;
- применение режима самоизоляции, введение ограничений и запретительных мер, следствием которого стало сокращение физического присутствия персонала организаций на рабочих местах, занимающегося вопросами государственных расходов, и непосредственно являющихся участниками системы государственных закупок.

В качестве мер по снижению риска коррупции в связи с расходами на борьбу с пандемией учеными даются рекомендации правительствам государств и заинтересованным лицам, в том числе [65; 183]:

- повысить прозрачность проведения государственных закупок, в частности, за счет обеспечения детализации раскрываемой информации по всем закупкам, производимым в рамках чрезвычайных расходов;
- действовать с учетом возможности возникновения рисков злоупотребления государственными средствами;
- использовать передовой опыт борьбы с другими чрезвычайными ситуациями, например ситуацию, вызванную вирусом Эбола;
- сократить использование бумажного и иногда избыточного документооборота, присутствующего во многих зарубежных странах при расходовании бюджетного финансирования и проведении государственных закупок и требующего нескольких ручных подписей при осуществлении каждой операции;
- усилить контроль за исполнением средств бюджета, в том числе аудиторский контроль, адаптировать и оптимизировать механизмы контроля в целях обеспечения своевременности принятия мер и решений при сохранении эффективности защитных механизмов;
- повысить прозрачность результатов проведения внутреннего аудита в случае проведения аудиторских проверок внутренними аудиторами;
- более широко применять сетевые технологии для обработки сделок в дистанционном формате;
- разработать четкие руководящие принципы или правила в отношении «экстренных закупок», осуществляемых в периоды действия положений законодательства о чрезвычайных ситуациях, в том числе применение процедур, способствующих проведению закупок определенных категорий товаров по заранее оговоренным ценам, обеспечивая безопасность поставок и предотвращая проведение закупок в мошеннических целях или в условиях ажиотажного спроса;
- разработать четкие критерии получения дополнительного бюджетного финансирования в рамках чрезвычайных

чайных расходов и осуществления закупок на чрезвычайные нужды.

Таким образом, анализ зарубежного опыта в части систематизации угроз экономической безопасности, причин их возникновения и массового распространения, мер и предложений, направленных на локализацию и сокращение степени негативного воздействия этих угроз, позволяет говорить о том, что период пандемии особенно остро обозначил системные проблемы финансирования этих процессов. И очевидно, что эти проблемы должны решаться как на этапе планирования и утверждения необходимых расходов, так и во время использования бюджетного финансирования на национальном и межгосударственном уровнях, составления бюджетной отчетности и публикации результатов расходования бюджетного финансирования. И отдельное место в этом процессе должно отводиться контролю и повышению эффективности реализации выделяемых на уровне ЕС и национальных бюджетов средств.

2.5. Возрастание теоретической и практической значимости социальной составляющей экономической безопасности в новой реальности

Весь процесс становления, развития и последовательной актуализации научных исследований в области теории экономической безопасности объективно связан с модификацией характера периодически меняющихся вызовов и угроз. Поэтому в условиях пандемии 2019–2020–2021 гг. неизбежно должно было *сформироваться и сформировалось качественно новое направление исследований*: изучение последствий очевидного приоритета социальных интересов общества в ликвидации угроз жизни и здоровью населения по отношению к сохранению экономической устойчивости и обеспечению экономического роста национальных экономик и межгосударственных региональных образований.

Необходимо сказать, что социальные аспекты всегда рассматривались в числе составляющих экономической безопасности, но в условиях эпидемиологического кризиса практически во всех странах наблюдается перераспределение значительного объема производственных, финансовых, управленческих и иных ресурсов с экономических на социальные цели. Впервые практически *всеми государствами* социальный фактор воспринимается не как некое дополнение к обеспечению национальной экономической безопасности, а как ее приоритетная составляющая. Мировыми политическими лидерами, представителями общественности, предпринимательским сообществом со всей очевидностью осознается и повсеместно обсуждается наличие противоречия социальных и экономических интересов в рамках такого явления, как «национальная экономическая безопасность», а также ведутся активные поиски возможностей для снятия данного противоречия.

Более того, мы вправе говорить, что именно *«коронакризис породил новое противоречие: между обеспечением безопасности жизни основных масс населения, требующей резкого ограничения производственных и потребительских контактов между участниками рынка, с одной стороны, и непрерывностью, устойчивостью, эффективностью развития производственных и потребительских контактов, обеспечивающих реализацию экономических процессов, с другой стороны»*.

Процесс развития данного глобального противоречия постепенно на наших глазах преобразовался в социально-гуманитарный кризис, за проявлениями которого просматривается и более глубокий цивилизационный кризис. Такое развитие событий происходит из углубляющегося социально-экономического неравенства как внутри «благополучных» стран, так и между ними и странами, находящимися за пределами «золотого миллиарда», для многих из которых (входящих в региональные объединения ЕАЭС, БРИКС, ШОС, Восточного партнерства) до сих пор остаются актуальными угрозы голода и нищеты.

В условиях пандемического и постпандемического кризисов поднимаются на новый уровень проблемы международной, национальной и региональной экономической безопасности в их органической и системной взаимосвязи с безопасностью социальной и гуманитарной. При этом за облик нового мира и миропорядка ведётся ожесточенная борьба. Именно этим объясняется резкое обострение отношений между Россией и Западом, противостояние США и Китая, соперничество за право формировать новые иерархии силы и лидерства, институты, а также технологические и социальные стандарты в грядущем экономическом и политическом мироустройстве.

Для ответа на эти вызовы необходимо серьезное теоретико-методологическое обоснование причин появления новых типов угроз, формирующихся в различных сферах экономической безопасности. Необходим постоянный мониторинг и анализ тенденций возникновения макроэкономических рисков, разработка подходов к оценке экономической безопасности, проводимой на федеральном и субфедеральном уровнях в рамках формирующегося института государственного стратегического планирования.

В условиях изменений соотношения значимости социальных и экономических интересов общества, выработки новой структуры потребления на глобальных, национальных и региональных рынках товаров и услуг происходит *корректировка ряда важных внешних факторов обеспечения национальной безопасности.*

Во-первых, это нарушение долговременно устоявшихся трендов функционирования экономического пространства на национальном и международном уровнях. Все более отчетливо наблюдаются процессы активизации государственных интересов крупных территориальных образований; страны мира все активнее применяют политику протекционизма; происходит существенное сокращение миграционных процессов на рынке трудовых ресурсов, транспортных услуг, заметны ограничения инфраструктурных связей и пр.

Во-вторых, органы государственного управления вынужденно принимают меры, существенно ограничивающие возможности для реализации стратегических национальных приоритетов в сфере экономического развития. По некоторым параметрам их целевые ориентиры ограничиваются и/или переносятся на более длительные сроки. Примером может служить Указ Президента РФ В.В. Путина «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.»¹[23].

При этом национальные приоритеты последовательного обеспечения роста доходов населения, непрерываемый на протяжении последних лет принцип обеспечения прорывного экономического роста, реализация программ повышения качества жизни населения, поощрение и развитие предпринимательской инициативы существенно трансформированы. На первый план выходит необходимость перераспределения национальных ресурсов на первоочередные задачи сохранения численности населения, жизни и здоровья людей, ликвидация (сдерживание) социально-экономических последствий негативных экологических и пандемических явлений.

В-третьих, мы наблюдаем резкие изменения международного торгового баланса; происходит повсеместный пересмотр внешних торговых, производственных и социально-политических контактов. Все это неизбежно формирует дополнительный комплекс значительных внешних угроз с возникновением финансовых затрат на их парирование.

Создавшаяся ситуация *требует уточнения актуальных и потенциальных угроз социально-экономической безопасности для современной России*, принятия соответствующих мер по их предупреждению и нейтрализации. Необходимо серьезное теоретико-методологическое обоснование причин

1. В данном документе поставлена задача увеличения численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 млн человек. Ранее, в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» этот рубеж предполагалось достичь к 2024 г.

и форм проявления сформировавшихся угроз, постоянный мониторинг и анализ тенденций возникновения макроэкономических рисков, разработка новых подходов к оценке экономической безопасности, проводимой на федеральном и субфедеральном уровнях.

Требуется также *актуализация направлений исследований в теории экономической безопасности*. Мы считаем необходимым ориентировать *развитие теории и идеологии национальной экономической безопасности* в новой постпандемической социальной реальности на сохранение российской цивилизационной идентичности, не пытаюсь вписываться в тренды догоняющей модернизации, встраивания в «общечеловеческую цивилизацию» с потерей собственной цивилизационной идентичности и государственного социально-политического и экономического суверенитета. Как отметил В.В. Путин в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ, «нам теперь не надо никого догонять» (март 2021 г.), не стоит пытаться безрезультатно вписываться в «общепринятые цивилизационные тренды», но поддерживать и развивать национальные российские ценности и традиции [40]. Меры, предпринимаемые Западом в противостоянии с Россией, свидетельствуют о вероятности сценариев альтернативы: либо поставить на колени и вернуть в тренды, либо продолжать эскалацию глобальных экономических войн вплоть до полной производственной, технологической и финансовой изоляции с базовой задачей блокирования возможностей развития и экономического роста. Принятие самостоятельной обоснованной теоретической позиции в данном вопросе позволит более четко определить и обеспечить сохранение экономической безопасности России.

Важной задачей теории экономической безопасности должно стать *формирование методологических подходов*, способных обеспечить включение всех структурных составляющих системы экономической безопасности РФ в развивающуюся систему стратегического планирования. Поскольку

ку именно стратегическое планирование, формируя долгосрочные ориентиры для развития, позволяет уменьшать уровень экономической неопределенности, стимулируя, таким образом, инвестиционную деятельность, обеспечивая необходимые структурные сдвиги и, в конечном счете, выход на траекторию устойчивого роста. Представляется чрезвычайно важным включение разделов обеспечения экономической безопасности в систему документов стратегического планирования социально-экономического развития страны, обеспечение взаимосвязи основных задач — прогнозов, стратегий, государственных программ с целевыми ориентирами экономической безопасности. Как показал опыт, намного успешнее реализуются именно те нацпроекты, которые были увязаны с действующими государственными программами обеспечения конкретных направлений экономической безопасности.

Реализация поставленных выше задач также *требует активизировать и расширить проведение исследований в области мониторинга* показателей, индикаторов и критериев экономической безопасности. Необходимым становится оценка всего спектра вызовов и угроз на всех уровнях обеспечения экономической безопасности с представлением результатов анализа мониторинга в правительственные структуры. Необходимо внедрение в практику требований по паспортизации базовых критериев экономической безопасности для корректировки и определения новых целевых и пороговых значений на национальном и региональном уровнях, а также развитие паспортизации критериев экономической безопасности для отраслей и хозяйствующих субъектов. Логичным завершением данного процесса должно стать формирование в разрабатываемых Правительством РФ в прогнозах социально-экономического развития, проектах федерального бюджета, национальных программах и долгосрочных стратегиях специальных разделов, посвященных оценке полученных результатов, выполнения поставленных в этих документах целей и задач

с учетом заложенных в них целевых критериев экономической безопасности. Необходимо создание и эффективное использование системы показателей, которые смогут быть положены в основу модернизированной концепции национальной экономической безопасности и практики стратегического планирования в целом, с учетом новых внешнеэкономических и внутренних социально-политических условий, вызовов и угроз эффективному развитию национального хозяйства.

Очевидно также, что экономическая безопасность Российской Федерации в качестве неотъемлемых составляющих включает в себя и *необходимость обеспечения экономической безопасности в субъектах Федерации*, которые являются неотъемлемыми социально-экономическими образованиями в рамках единой социоэкономической системы государства. Также необходимо учитывать, что методология оценки уровня социальных и экономических угроз для различных территориальных образований будет существенно дифференцироваться в зависимости от структуры экономики, природных условий, транспортной доступности, национальных особенностей специализации системы образования, этнических традиций и иных факторов, влияющих на адаптивность восприятия экономической и социальной безопасности для данного конкретного региона. Следует отметить, что согласно ст. 71 Конституции РФ вопросы безопасности находятся в ведении Российской Федерации. При этом обозначенные в действующей редакции Стратегии критерии позволяют характеризовать уровень экономической безопасности почти исключительно на федеральном уровне (сальдо торгового баланса, объем государственного долга, объем иностранных инвестиций, объем золотовалютных резервов и пр.). В настоящее время не сформировано системы показателей и необходимых критериев для характеристики уровня экономической и социальной безопасности отдельных регионов. Но в условиях возрастания вариативности обеспечения экономического благосостояния

и удовлетворения социальных интересов населения различных территориальных образований объективно формируется необходимость выработки стратегических показателей безопасности регионального уровня.

Это, безусловно, потребует стимулирования научных исследований, ориентированных на оценку и защиту экономической безопасности регионов, рассмотрение этой оценки в качестве законодательной обязанности органов государственной власти субъектов Федерации. Для обеспечения же экономической безопасности муниципальных образований и роста качества жизни населения муниципальные органы власти также должны ориентироваться на развитие практики внедрения критериев экономической безопасности в процессе реализации муниципальных программ, чтобы обеспечить максимизацию реализации их территориального потенциала.

Структурно приоритетные направления исследований в теории экономической безопасности и возможности их реализации в действующих институтах государственного управления могут быть представлены в виде (рис. 5).



Рис. 5. Структурные составляющие теории экономической безопасности в отечественной экономической науке и возможные направления практической реализации полученных результатов исследований

Источник: разработка автора.

Если же акцентировать внимание на первоочередных задачах обеспечения экономической безопасности России в контексте её стратегических интересов и приоритетов, сформировавшихся в условиях новой социальной реальности, *на первый план выходят следующие вопросы.*

1. Выявление вызовов, угроз и рисков современного кризиса, его природы и особенностей. Разработка сценариев формирования посткризисной экономики. Определение баланса сил и интересов с точки зрения глобальных и национальных интересов России.

2. Формирование принципов взаимодействия социальной, экологической, образовательной и экономической политики в интересах развития и безопасности. Обобщение опыта и уроков пандемии 2019–2021 гг. во взаимосвязи с мерами по восстановлению экономики. Изучение зарубежного опыта и перспектив сотрудничества в области обмена новыми био- и медицинскими технологиями, вновь сложившимися направлениями развития социальной и экономической безопасности.

3. Определение взаимосвязанных вызовов, угроз и рисков в контексте реализации конституционных поправок социально-экономического характера в Конституцию РФ, особенно в части положений о социальном государстве, социальных и экономических правах граждан.

4. Разработка методологии и практики комплексного государственного стратегического планирования, национальной системы управления рисками, на федеральном и субфедеральном уровнях, с учетом развития конституционной базы российской экономики, возможных сценариев развития постпандемического и посткризисного мира.

В настоящее время трудно однозначно определить, насколько длительной и необратимой будет рассмотренная выше корректировка приоритетных направлений исследований в теории экономической безопасности. Как будут реализовываться полученные в ходе теоретических дискуссий предложения об эффективной реализации принципов обе-

спечения экономической безопасности в действующих институтах государственного управления. Однако очевидно, что в данных условиях особое значение приобретает проведение управленческих реформ на федеральном, субфедеральном и местном уровнях. Эти реформы должны быть направлены на выстраивание взаимосвязанной системы стратегического и среднесрочного планирования не формально, а реально интегрированной с требованиями экономической безопасности. Система, которая должна включать в себя институты и инструменты быстрого реагирования мобилизационного типа, позволяющие своевременно отвечать на возникающие угрозы и минимизировать их негативное воздействие на социально-экономическое развитие страны и ее регионов.

Глава 3

АНТИРОССИЙСКИЕ САНКЦИИ: КАНАЛЫ ВЛИЯНИЯ И ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ ДЛЯ ЭКОНОМИКИ И СОЦИУМА РОССИИ

3.1. Типология внешних факторов воздействия на развитие экономики и общества

Экономика каждой современной страны встроена в мировую хозяйственную и международную социально-политическую систему, является её элементом. Она, как элемент общей системы, прямо и косвенно, непосредственно и опосредованно связана с частью или со всеми другими элементами этой мировой системы. Поэтому социально-экономическое, демографическое, культурное, научно-технологическое, политическое, информационное состояние и развитие конкретной страны зависят, в той либо иной степени, как от самой страны, так и от происходящих в мире процессов, от положения других стран, их развития, внутренней и внешней политики.

В число наиболее важных внешних факторов² непосредственного и опосредованного влияния на социально-экономическое развитие страны входят: международное законодательство, нормы и правила; геополитическая ситуация; введённые в отношении страны и установленные этой страной ограничительные и запретительные меры; природные катаклизмы; позиция страны в мире и занимаемое страной место в международном разделении труда; «чёрные лебеди»,

2. Фактор – «движущая сила, причина какого-нибудь процесса, обуславливающая его или определяющая его характер».

т.е. редкие, неожиданные события, закономерности возникновения которых неизвестны [238].

Связь между названными факторами и силой их воздействия прямая: чем больше мощь этих факторов, тем сильнее их влияние на социально-экономическое развитие страны. При этом для части факторов внешнее воздействие может быть как положительным, так и отрицательным, для части — строго положительным или строго отрицательным. Например, международное законодательство может как способствовать, так и затруднять развитие страны. А изоляция от мирового сообщества (например, путём введения санкций) вредна для любой современной страны.

Названные факторы воздействуют на объёмы, видовую и географическую структуру производства, внешней торговли, иностранных инвестиций, внешних заимствований; характер, масштабы, виды, формы, географическую структуру производственных, деловых, научных, культурных, образовательных связей, информационных потоков, обмена и туризма; характер и силу идеологического, политического, экономического, военного противостояния и конкуренции в разных сферах общественной жизни и деятельности.

Это следует учитывать при исследовании, прогнозировании и планировании развития страны, выработке её внутренней и внешней политики, позиционировании в мировом сообществе.

В множестве влияющих на страну факторов можно выделять общие для некоторых групп стран подмножества. Можно также определять пути и последовательность воздействия на экономику и общество таких подмножеств факторов и обстоятельств. По этим путям (каналам или цепочкам влияния) изменение хотя бы одного из элементов системы передаётся другим её элементам.

Рассмотрим основные каналы передачи внешних негативных воздействий на экономику. При этом будем опираться на результаты ранее выполненного исследования целей, путей и способов осуществления враждебных по отношению

к социуму действий [124; 126]. В качестве факторов внешнего негативного воздействия на социально-экономическое развитие Российской Федерации возьмём выборку из введённых в отношении РФ в 2014 г. Соединёнными Штатами Америки, Европейским союзом и группой присоединившихся к ним государств так называемых санкций. Эта группа 42 стран последовательно продляет и усиливает антироссийские санкции, расширяет их список и сферы действия.

В международном праве санкция — это «мера принудительного воздействия (военного, экономического, политического и др.), применяемая по отношению к государству, части его территории или определённых лиц, нарушающих международные соглашения и свои международные обязательства» [87]. В соответствии со статьёй 39 главы VII Устава Организации Объединённых Наций (ООН) такие меры уполномочен принимать Совет Безопасности ООН. В статье 41 главы VII Устава ООН записано, что «Совет Безопасности уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооружённых сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от Членов Организации применения этих мер. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений» [249]. Типичными видами международных санкций выступают торговые, финансовые, дипломатические, процессуальные, спортивные и запрет на передвижение физических лиц.

Принятые в марте 2014 г. и последовательно устанавливаемые в дальнейшем антироссийские санкции не были утверждены Советом Безопасности ООН, не связаны с нарушением Российской Федерацией международных соглашений и своих международных обязательств. В обоснование их введения принимающие такие санкции государства обычно ссылаются на внутренние законы США. Фактически эти государства используют антироссийские санкции в качестве

оружия конкурентной борьбы и изоляции России от мирового сообщества. Такая политика финансово-экономического удушения советской России, СССР и современной Российской Федерации носит долгосрочный характер и неограниченна во времени по своей продолжительности [122; 123]. И это одна из форм (одни из методов, способов, приёмов) проявления объективной необходимости борьбы с врагом, противником, конкурентом, соперником. Неважно, кто он. 13 британских колоний в Северной Америке воевали за независимость с Великобританией. Ещё вчера за мировое господство США бились с Советским Союзом, сегодня – с Российской Федерацией, Китайской Народной Республикой. Отстаивая интересы своих олигархических структур, завтра Соединённые Штаты Америки будут бороться с Федеративной Республикой Германии, Французской Республикой, Республикой Корея, послезавтра – с Сингапуром, Малайзией и т.д. Не США, так кто-нибудь другой. К разным видам давления, оказываемого в собственных интересах, прибегал и Советский Союз, использует их и современная Россия. Это закономерно и надолго.

3.2. Изоляция Российской Федерации от мировой финансовой системы

Меры, ограничивающие и запрещающие доступ российских хозяйствующих субъектов к внешним источникам финансовых ресурсов, включают разные виды ограничений и запретов на:

- предоставление иностранными хозяйствующими субъектами кредитов российским физическим и юридическим лицам, а также иностранным физическим и юридическим лицам, имеющим бизнес в определённых государствами-санкционерами сферах экономической деятельности на территории России;
- инвестирование в экономику Российской Федерации и в предпринимательскую деятельность установленного круга её физических и юридических лиц;

- блокирование находящейся за пределами России собственности установленного круга российских физических и юридических лиц, замораживание их счетов в иностранных банках;
- запрет на приобретение акций ряда российских компаний и банков, а также государственных ценных бумаг;
- запретительные, ограничительные и санкционные меры в отношении третьих стран, физических и юридических лиц, не соблюдающих наложенные на РФ ограничения, запреты и санкции, распространение на них так называемых вторичных санкций.

Вот, например, требования к правительству Соединённых Штатов Америки, записанные в Дополнительных санкциях в отношении России в соответствии с подписанным Президентом США Дж. Бушем-старшим 4.12.1991 г. Законом H.R. 1724 «О контроле над химическим и биологическим оружием и ликвидации боевых действий 1991 г.» [276].

«Правительство Соединённых Штатов должно противодействовать ... расширению предоставления любых кредитов или финансовой, или технической помощи России международными финансовыми институтами. ... Правительство Соединённых Штатов должно запретить всем банкам Соединённых Штатов предоставлять любые займы и давать любые кредиты правительству России, за исключением займов и кредитов на покупку продовольствия, и других сельскохозяйственных товаров и продуктов» [274].

Ограничение и лишение доступа страны к ресурсам международной финансовой системы отрицательно сказывается на состоянии и развитии экономики этой страны (рис. 6). Опасаясь экстерриториальных санкций, иностранные инвесторы закономерно сокращают объёмы своих вложений в страны, компании, организации и другие попавшие под санкции объекты.

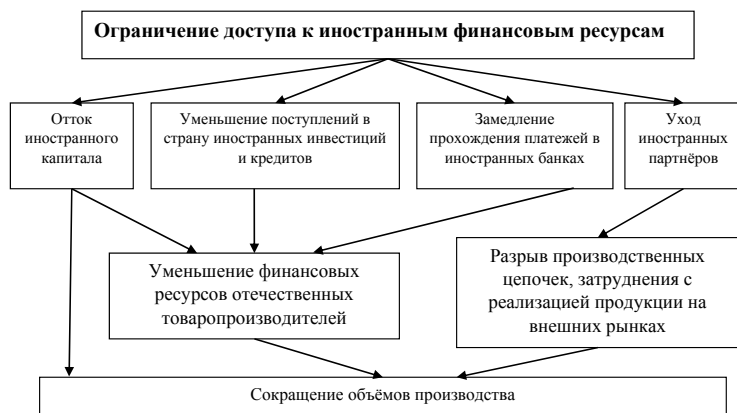


Рис. 6. Пути влияния ограничений доступа к зарубежным финансовым ресурсам на экономику страны

Источник: [124].

Иностранный капитал и инвесторы уходят из находящейся под санкциями страны. Прежде всего это относится к средним и мелким инвесторам, нуждающимся в банковских кредитах, и тем, кто ранее не вкладывал в изолируемые от мирового рынка объекты. Поэтому вполне закономерно, что после введения антироссийских санкций импорт Российской Федерацией финансовых услуг резко сократился (табл. 4), тем более что, по данным Всемирной торговой организации (ВТО), в десятку крупнейших экспортёров финансовых услуг в 2015–2019 гг. устойчиво входят ЕС и пять стран-санкционеров: США, Швейцария, Япония, Канада и Австралия [294].

Таблица 4. Объёмы импорта Россией финансовых услуг в 2013–2019 гг., млн долл. США

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Млн долл.	3391	2400	2001	2030	2243	1834	2341

Источник: таблица составлена по данным обзоров [92; 191; 221].

Поступление в страну иностранных инвестиций уменьшается или совсем прекращается. Опасаясь наказания за

несоблюдение предусмотренных санкциями мер, иностранные банки усиливают контроль за операциями резидентов страны, на которую наложены санкции. Всё это замедляет проведение трансакций, затрудняет и удлиняет время предоставления страховок и т.д.

В случае с антироссийскими санкциями трудности возникают также у крупных иностранных компаний и банков, давно работающих в Российской Федерации, продолжающих там своё дело и реинвестирующих получаемые прибыли. Они опасаются распространения на них экстерриториальных санкций США и возможных трудностей в ведении бизнеса в России. Дело в том, что подавляющий объём международных финансовых трансакций осуществляется в долларах США и в конечном счёте проходит через банки Соединённых Штатов Америки — главного инициатора финансовых санкций. Поэтому последние, используя свою финансовую мощь, выступают, по сути, диктатором: для удовлетворения собственных интересов устанавливают всем другим, как врагам, так и союзникам, правила поведения, не считаясь при этом ни с их суверенитетом, ни с действующим международным законодательством. «Тот факт, что мы ведем бизнес в США, — откровенно сказал генеральный директор Франко-российской Торгово-промышленной палаты Павел Шинский в интервью газете «Ведомости», — не позволяет нам сегодня сотрудничать с российскими гражданами. Невзирая на то, что ни эти российские граждане сами, ни их компании не вписаны ни в один санкционный список» [104].

Опасность вполне обоснованная: сегодня российского гражданина, организации, компании нет в санкционных списках, а завтра они могут там оказаться.

Из-за подобных опасений иностранные банки затягивают сроки рассмотрения заявок на выдачу кредитов и страховок российским юридическим и физическим лицам, могут без причины отказать в предоставлении кредита, открытии счёта и т.д., а иностранные компании и международные фонды отказываются от ценных бумаг российских резидентов.

Так, по данным Московской биржи, в Нью-Йорке в 2013 г. международные фонды держали акции российских компаний на сумму в 85,6 млрд долл., после введения антироссийских санкций эта величина опустилась в 2015 г. до 50,2 млрд долл. [241].

Официальные лица третьих стран, порой выражают своё недовольство таким санкционным диктатом США, но пока ничего не могут ему противопоставить. Так, перед отъездом из России посол Франции Сильви Берманн в интервью газете «Коммерсантъ» отметила: «Нельзя, чтобы другая страна решала, с кем Франции можно или нельзя вести бизнес. Когда это санкции ЕС — очень хорошо, мы их уважаем, даже если хотели бы в долгосрочной перспективе, чтобы они были однажды сняты. Но мы не можем принять того, что какая-то страна хочет принимать решения за нас» [220]³.

3.3. Угроза минимизации объема иностранных инвестиций

Одним из показателей включённости страны в мировую финансовую систему выступают объёмы и динамика прямых иностранных инвестиций. Входящие в страну прямые иностранные инвестиции — «это категория трансграничных инвестиций, при которой резидент одной страны осуществляет контроль или имеет значительную степень влияния на управление предприятием, являющимся резидентом другой страны» [270].

Наложение на Российскую Федерацию санкций в марте 2014 г. привело к резкому уменьшению объёма поступающих в Россию прямых инвестиций (рис. 7), поскольку основной объём как входящих в РФ, так и исходящих из неё прямых инвестиций приходится именно на страны-санкционеры (табл. 5).

3. Отметим, что слова «в долгосрочной перспективе» и «однажды» указывают на признание послом того, что антироссийские санкции Европейского союза будут действовать долго.



Рис. 7. Прямые входящие в РФ инвестиции, млрд долл. США
 Источник: рисунок построен на основе данных [260].

Таблица 5. Средние доли стран-санкционеров входящих в РФ и исходящих из России прямых инвестиций в 2007–2019 гг., %

Инвестиции	2007–2008	2009–2010	2011–2013	2014–2016	2017–2019
Входящие	61,7	69,2	81,2	12,7	60,3
Исходящие	78,5	66,7	28,0	70,1	65,1

Источник: таблица построена на основе данных [260].

По представленным на рис. 7 данным можно видеть, что объемы чистого поступления прямых инвестиций в Российскую Федерацию падали не только после введения антироссийских санкций, но и в 2009 г. после начавшегося в 2008 г. мирового финансового кризиса и очередного мирового экономического спада 2012 г. (это ещё и год вступления РФ во Всемирную торговую организацию).

Такое падение в периоды кризисов и санкций не случайно. Действие накладываемых на некоторый объект (физическое и юридическое лицо, социум, государство) санкций основано на том, что они частично или полностью лишают этот объект ресурсов развития. Прежде всего это финансовые средства, рынки сбыта и приобретения товаров, информация, свобода передвижения. Разного рода кризисы — финансовые, экономические, политические, экологические и т.д. — тоже лишают общество ресурсов его существования и развития — материальных, финансовых, воспроизводимых и невозпроиз-

водимых. И в том, и в другом случае источники внешних ресурсов резко сокращаются, что влечёт за собой уменьшение объёмов поступления в страну иностранных инвестиций. Последнее негативно сказывается на величине и динамике ряда ключевых макропоказателей, поскольку прямые инвестиции, как отечественные, так и иностранные, влияют на объёмы, структуру и качество основных производственных фондов. От них, в свою очередь, прямо зависит объём выпуска продукции. Прямые иностранные инвестиции, как правило, требуют ещё и более качественного управления объектом инвестирования.

Цепочка влияния прямых иностранных инвестиций на ряд макропоказателей приведена на рис. 8.

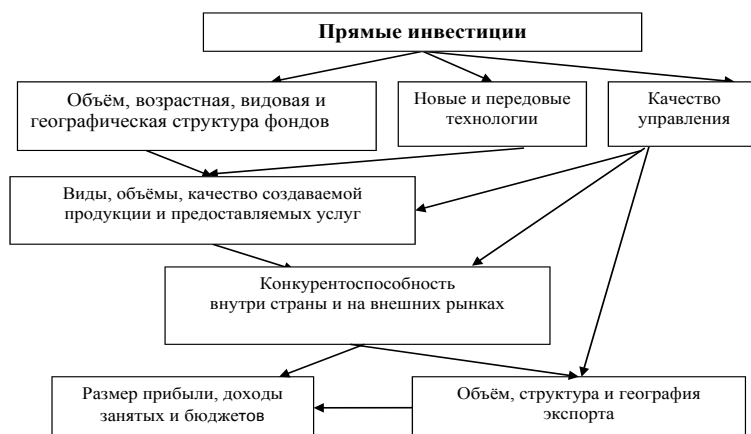


Рис. 8. Пути воздействия прямых иностранных инвестиций на параметры экономической системы страны

Примечание. Стрелки означают положительное влияние находящегося в начале стрелки фактора на значение стоящего в её конце показателя.

Источник: [126].

Трудности с получением более дешёвых, чем внутри страны, иностранных кредитов (отказ в предоставлении, запреты и ограничения), блокирование и замораживание счетов в зарубежных банках заставили российских физических и юридических лиц обратиться к российским финансово-кредитным учреждениям. Измеренные в российских рублях

объёмы кредитов, депозитов и прочих размещенных средства в иностранной валюте, предоставленные организациям, физическим лицам и кредитным организациям в РФ, резко пошли вверх сразу после введения антироссийских санкций⁴ (рис. 9).

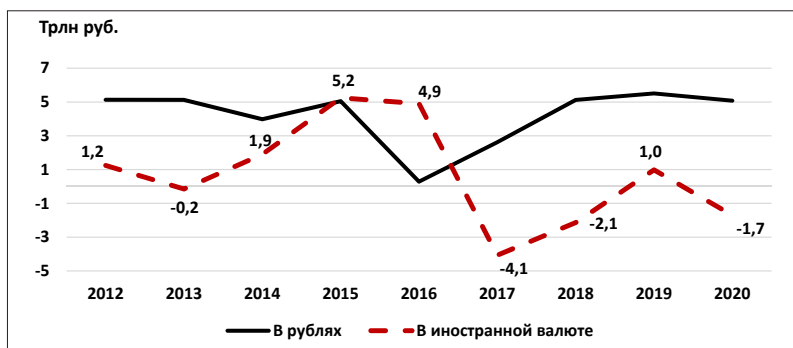


Рис. 9. Прирост объёма кредитов, депозитов и прочих размещённых средств, предоставленных организациям, физическим лицам и кредитным организациям в 2013—2019 гг. (на начало года, по данным Банка России), трлн руб.

Источник: рассчитано по данным статистических сборников Федеральной службы государственной статистики (Росстата) [203].

Однако работающие в России банки также столкнулись с санкционными запретами и тоже имели трудности с получением иностранной валюты в зарубежных банках. Это, в частности, способствовало росту обменного курса рубля к американскому доллару. И если выраженную в рублях динамику изменения кредитов, депозитов и прочих размещённых средств, предоставленных организациям, физическим лицам и кредитным организациям (рис. 10) по среднегодовому курсу рубля к доллару пересчитать на доллары США, в 2015 г. получим не рост, а падение (рис. 11).

4. Статистический анализ показал значимую (с двусторонним уровнем существенности $\alpha = 0,01$, т.е. вероятность ошибки равна одному проценту) в 2007–2020 гг. отрицательную линейную корреляционную связь объёма кредитов, депозитов и прочих размещённых средств, предоставленных организациям, физическим лицам и кредитным организациям с объёмами поступивших в РФ прямых иностранных инвестиций.

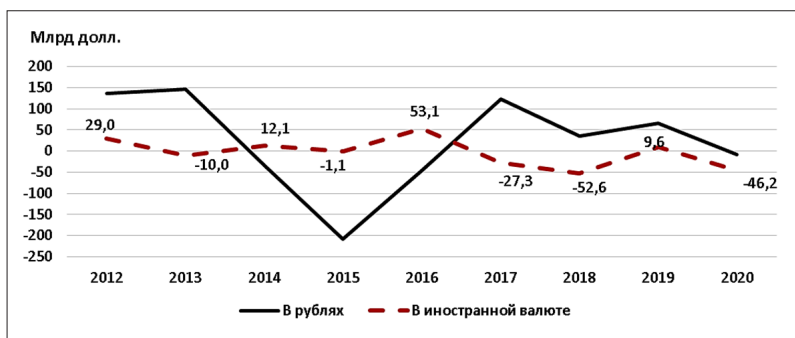


Рис. 10. Прирост объёма кредитов, депозитов и прочих размещённых средств, предоставленных организациям, физическим лицам и кредитным организациям в 2013—2020 гг. в переводе в доллары США, млрд долл.

Источник: рассчитано по данным статистических сборников Росстата [203].

Уменьшение объёмов внешнего и внутреннего финансирования отрицательно сказывается на размерах и динамике производственных инвестиций, их видовой и географической структуре. Поэтому в российской экономике объёмы инвестиций в основной капитал закономерно сократились после введения антироссийских санкций (рис. 11). В период мирового финансово-экономического кризиса 2008—2010 гг. их падения было меньше, но причины те же — недостаток ресурсов для инвестирования.

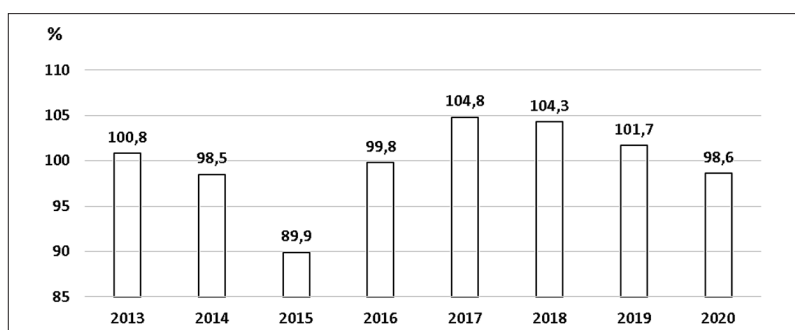


Рис. 11. Темпы роста инвестиций в основной капитал в РФ в 2013—2020 гг., %

Источник: рисунок построен по данным Росстата [211; 213].

Уменьшение размеров инвестиций в основной капитал отрицательно повлияло на динамику объёмов ввода в действие основных фондов (табл. 6), что закономерно, поскольку объём ввода в действие основных фондов (V) равен объёму инвестиций в основные производственные фонды (I) за вычетом прироста незавершённых капитальных вложений (ε): $V = I - \varepsilon$.

Таблица 6. Среднегодовые темпы роста инвестиций в основной капитал, ввода в действие основных фондов и основных фондов в РФ в 2012–2019 гг., %

Показатель	2012–2013	2014–2016	2016–2019
Инвестиции в основной капитал	103,8	94,1	102,6
Ввод в действие основных фондов	104,8	95,7	108,9
Основные фонды	104,2	103,4	104,0

Источник: составлено по данным Росстата [211].

В свою очередь, размены ввода в действие основных фондов определяют объём основных производственных фондов (F):

$$F(t) = F(t-1) - R(t-1) + V(t) \quad (3.1)$$

где t – индекс отрезков времени; R – объём выбытия основных производственных фондов [121].

3.4. Проблемные аспекты обеспечения эффективного расширенного воспроизводства в современной российской экономике

Когда производственных фондов (F) становится меньше, при прочих равных условиях уменьшается и фондovo-оружённость труда: $k = F/L$. Здесь k – фондovo-оружённость труда, а L – численность занятых в производстве работников. Обычно чем меньше фондов, тем меньше численность занятых на них работников. Однако в Российской Федерации в 2001–2019 гг. объёмы основных фондов постоянно увеличивались (в сопоставимых ценах), а среднегодовая численность занятых в экономике снижалась в кризисном 2009 г.

и в 2013–2019 гг.⁵ В результате фондовооружённость труда, при представлении фондов в ценовом выражении, повышалась во все годы рассматриваемого периода.

Далее, сокращение объёмов инвестиций в основные фонды ведёт к моральному и физическому устареванию последних и, возможно, уменьшению их объёма в результате невозмещения (или неполного возмещения) выбывающих в связи с физическим износом основных фондов. В любом случае в общем объёме фондов уменьшится доля новых фондов. Поскольку фондоотдача старых фондов (b_c) в общем случае ниже, чем новых (b_n), снизится средняя отдача основных производственных фондов (b). В формализованном виде связь средней фондоотдачи с отдачей новых и старых фондов выражается формулой [121]:

$$b = b_c * [1 - q] + b_n * q, \quad (3.2)$$

где q – доля новых (более производительных) фондов в их общем объёме.

Прямое влияние на фондоотдачу оказывает и качество управления бизнесом. Оно с уходом прямых иностранных инвестиций может стать хуже.

Из формальной записи понятий «фондоотдача» (b) и «фондовооружённость труда» (k) следует, что производительность труда (p), как отношение выпускаемой продукции (X) к численности занятых в производстве работников (L), предстаёт в виде произведения фондоотдачи и фондовооружённости труда:

$$p = X/L = X/F * F/L = b * k. \quad (3.3)$$

Выражение (4.1.3), правда, в других обозначениях, в 1928 г. представил Григорий Александрович Фельдман (1884–1958) [253]. Он же формализовал связь объёма выпускаемой продукции (y Г.А. Фельдмана – национального дохода) с производительностью труда, численностью занятых

5. Причины сокращения среднегодовой численности занятых в экономике требуют специального анализа, выходящего за рамки настоящего исследования.

работников, объемом основных производственных фондов и их отдачей⁶:

$$X = p^*L = b^*F. \quad (3.4)$$

Качество и структура основных фондов во многом определяют уровень материалоёмкости производимой на них продукции. От неё зависят размеры затрат сырья и материалов, объемы выпускаемой продукции. В явном виде эта связь представлена в уравнении межотраслевого баланса:

$$X = AX + Y. \quad (3.5)$$

Здесь X – вектор-столбец объёмов продукции; A – матрица материалоёмкости продукции; Y – вектор-столбец конечной продукции.

При прочих равных условиях конечный продукт (Y) возрастает с увеличением объёма фондов (F) и повышением их отдачи (b). А вот увеличение доли материальных затрат, прироста запасов и резервов (без прироста незавершённых капиталовложений) в валовом продукте (m) действует в сторону снижения объёма конечного продукта:

$$Y = b^*F*[1 - m] - s + \Delta M. \quad (3.6)$$

Здесь ΔM – прирост объёма материальных затрат, запасов (без прироста незавершённых капиталовложений), $\Delta M \geq 0$; s – сальдо внешней торговли и потери; $0 < m \leq 1$.

При рассмотрении в непрерывном времени (при дифференцируемости уравнения (3.6)) показано, что «изменение параметра m оказывает более сильное влияние на размер конечного продукта, чем изменение объёма фондов и их отдачи, если справедливо неравенство: $|dm/(1-m)| > |dF/F + db/b|$. В противном случае воздействие изменения m на конечный продукт не превосходит совместное влияние на него роста фондов и изменения фондоотдачи» [121].

6. Позднее эти соотношения использовали Р.Ф. Харрод (1900–1978) и Е.Д. Домар (1914–1997), а связь инвестиций с доходом предпринимателя представил Дж. М. Кейнс (1883–1946) в своём мультипликаторе инвестиций.

Увеличение материалоемкости продукции при прочих равных условиях ведёт к снижению объёмов продукции отраслей, потребляющих сырьё, материалы и полуфабрикаты. При этом спрос на сырьё, материалы и полуфабрикаты стимулирует расширение размеров производства в создающих их сферах экономической деятельности.

К росту фондо-, материало- и трудоёмкости продукции также ведут запреты на поставки в страну передовых технологий, современных изделий и материалов, новой техники и научно-технической информации. Разные виды этих запретов входят в число антироссийских санкций. Рассмотренная цепочка связей представлена на рис. 12.

Выше было показано отрицательное влияние антироссийских санкций на динамику объёмов инвестиций в основной капитал и основных фондов в РФ. Следуя представленной на рис. 12 цепочке только что рассмотренных связей, проследим влияние антироссийских санкции на производительность труда и выпускаемую в Российской Федерации продукцию. Динамика изменения рассматриваемых показателей представлена в табл. 7.

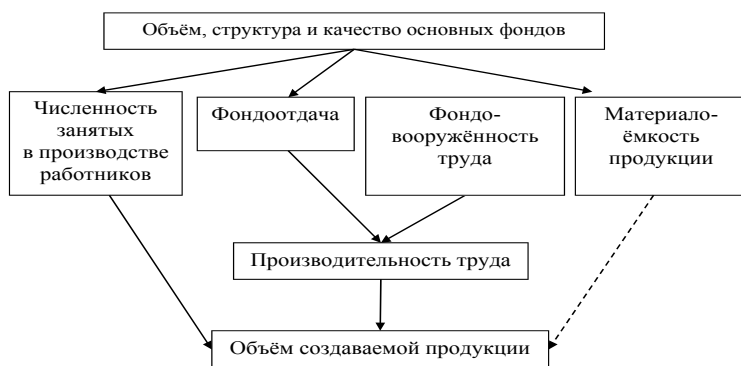


Рис. 12. Связь основных производственных фондов с производительностью труда и объёмом создаваемой продукции

Примечание. Стрелка, изображённая сплошной линией, означает положительное, а показанная пунктиром – отрицательное влияние находящегося в начале стрелки фактора на значение стоящего в её конце показателя.

Источник: составлено автором.

Таблица 7. Среднегодовые темпы прироста макроэкономических показателей РФ в 2001–2019 гг., %

Показатель	2001–2008	2009–2010	2011–2013	2014–2015	2016–2019
Среднегодовая численность занятых (L)	0,7	-0,5	0,3	-0,3	-0,5
Фондовооружённость труда (k)	1,2	3,9	3,8	3,8	4,5
Фондоотдача (b)	5,0	-4,4	-0,7	-3,0	-2,3
Производительность труда (p)	6,3	-0,7	3,1	0,7	2,1
Объём валового внутреннего продукта (X)	7,0	-1,2	3,4	0,3	1,6
Объём промышленного производства	9,2	-4,5	2,9	0,4	2,2

Примечание. Производительность труда рассчитана по формуле (4.1.3).

Источник: рассчитано по данным Росстата [211].

Из приведённых в табл. 7 данных можно видеть, что санкции (антироссийские и ответные на них контрсанкции Российской Федерации) отрицательно сказались на динамике валового внутреннего продукта (ВВП) и объёма промышленной продукции. На снижение темпов их роста из-за санкций, при том, что в некоторых сферах хозяйственной деятельности они, напротив, повысились, в 2018 г. обратил внимание председатель Счётной палаты РФ Л.А. Кудрин: «Отдельным отраслям отечественной промышленности, сельскому хозяйству они действительно пошли на пользу, но в целом экономике — нет. Мы теряем темпы роста, а ряд отраслей лишается возможности сделать инвестиции, приобрести современные технологии. Имеет значение и психологическая атмосфера, которую вызывают ограничения. В результате таких мер немало зарубежных компаний сегодня с опаской работают с предприятиями в России, это сдерживает развитие. Поэтому общий баланс по санкциям отрицательный» [105].

Наше исследование показало, что наибольшее негативное воздействие санкций на представленные в таблице 7 показатели, как и в случае с поступившими в Россию и внутренними инвестициями, пришлось на 2014–2015 гг. Данные этой таблицы также дают основание утверждать, что произошедшее в результате введённых против РФ санкций ухудшение рассматриваемых показателей аналогично их падению, вызванному мировым финансово-экономическим

кризисом, наиболее сильно отразившимся на российской экономике в 2009–2010 гг.

3.5. Соотношение роста цен и доходов населения

Рост фондо-, трудо- и материалоёмкости продукции увеличивает издержки производства, что в общем случае вызывает повышение цен. В формализованном виде это следует из формулы цены товара, написанной ещё А.О. Курно (1801–1877) в 1838 г. [277]:

$$p = \sum_{i=1}^n m(i) * p(i) + h, \quad (3.7)$$

где i - индекс продуктов, используемых при производстве товара; p - цена товара; n - количество продуктов, затрачиваемых в расчёте на единицу производимого товара; $p(i)$ - цены, употребляемых в производстве данного товара продуктов; h - прочие затраты на производство единицы продукта.

В предложенной Антуаном Курно формуле цена равна издержкам производства и не содержит прибыли. С учётом последней цена товара при нормальном состоянии рынка выше издержек его производства на величину прибыли:

$$p(j) = \sum_{i=1}^n a(i, j) * w(j) + \pi(j), \quad (3.8)$$

где $w(j) > 0$ - оплата труда за единицу продукции наёмных рабочих, занятых в производстве товара вида j .

Антироссийские санкции, повлияв на увеличение издержек производства и сокращение объёмов выпуска группы видов продукции, способствовали повышению внутренних цен на потребительские товары (рис. 13). В результате в 2014–2015 гг. потребительские цены скакнули вверх, но меньше, чем в 2008–2009 гг., годы наибольшего влияния мирового финансово-экономического кризиса на экономику России. Противодействие росту цен оказывает снижение платёжеспособного спроса населения и бизнеса.

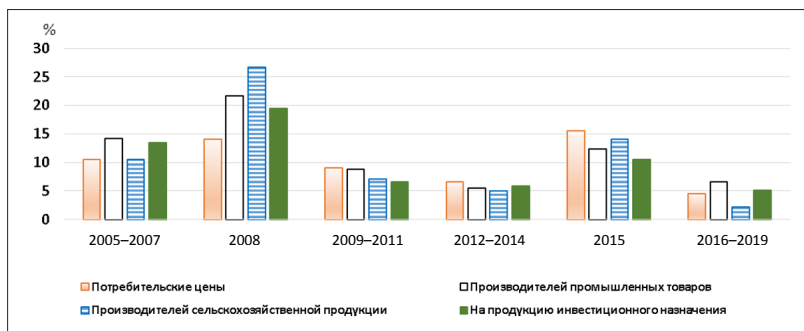


Рис. 13. Среднегодовые темпы прироста индекса потребительских цен, индекса цен производителей промышленных товаров, индекса цен производителей сельскохозяйственной продукции, сводный индекса цен на продукцию (затраты, услуги) инвестиционного назначения⁷ в 2005–2019 гг., %

Источник: составлено по данным Росстата [211].

Свой вклад в повышение внутренних цен вносят и запретительные меры со стороны Российской Федерации. Тра-

7. «Индекс цен производителей промышленных товаров рассчитывается на основании регистрации цен на товары (услуги) – представители в базовых организациях. Наблюдение за ценами производителей осуществляется более чем в 10 тыс. организаций. Расчет средних цен и индексов цен производится более чем по 1200 товарам (услугам)–представителям. Цены производителей представляют собой фактически сложившиеся на момент регистрации цены указанных организаций на произведенные и отгруженные товары (оказанные услуги), предназначенные для реализации на внутреннем рынке (без косвенных товарных налогов – налога на добавленную стоимость, акциза и т. п.).

Индексы цен производителей сельскохозяйственной продукции исчисляются на основании регистрации в отобранных для наблюдения сельскохозяйственных организациях цен на основные виды товаров-представителей, реализуемых заготовительным, перерабатывающим организациям, на рынке, через собственную торговую сеть, населению непосредственно с транспортных средств, на ярмарках, биржах, аукционах, организациям, коммерческим структурам и т.п.

Средние цены производителей сельскохозяйственной продукции приводятся с учетом надбавок и скидок за качество реализованной продукции без расходов на транспортировку, экспедирование, погрузку и разгрузку продукции, а также без налога на добавленную стоимость.

Сводный индекс цен на продукцию (затраты, услуги) инвестиционного назначения отражает общее изменение цен в строительстве объектов различных видов экономической деятельности и рассчитывается как агрегированный показатель из индексов цен производителей на строительную продукцию, приобретения машин и оборудования инвестиционного назначения и на прочую продукцию (затраты, услуги) инвестиционного назначения, взвешенных по доле этих элементов в общем объеме инвестиций в основной капитал» [202].

диционно это меры защиты рынка (антидемпинговые, компенсационные и специальные и защитные пошлины) и прочие нетарифные меры (лицензирование, квоты, технические барьеры, санитарные и фитосанитарные меры). С 2014 г. к ним добавились российские контрсанкции⁸ [89], введённые «в целях защиты национальных интересов Российской Федерации и в соответствии с федеральными законами от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах и принудительных мерах» и от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»» [19]. «По данным Росстата, продовольственная инфляция за 2014 г. разогналась до 15,4%, в 2015 г. – 14%» (табл. 8).

Таблица 8. **Цены на продукты питания в РФ в 2014 и 2019 гг., руб./кг**

Год	Говядина	Куры	Свинина	Огурцы свежие	Помидоры свежие	Яблоки
2014	252	118	253	70	88	68
2019	337	144	272	85	107	105
Прирост, %	33,1	22,0	7,5	21,4	21,6	54,4

Источник: составлено автором по исследуемым материалам.

Росту цен на товары способствовала и девальвация рубля. Изоляция страны от мировых финансовых рынков, ограничение её внешнеэкономической деятельности рождают в стране дефицит иностранной валюты и вместе с рядом внешних и внутренних факторов ведут к падению курса валюты страны по отношению к основным валютам международных расчётов. Поэтому закономерно, что курс рубля по отношению к доллару США снизился в 2014–2015 гг. (рис. 14).

8. Оценку последствий введённых в 2014 г. и скорректированных в последующие годы контрсанкций см., например, в работе: «Сколько стоят контрсанкции: анализ благосостояния».

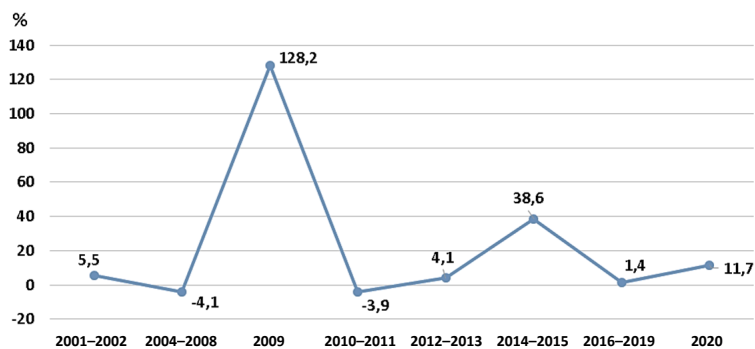


Рис. 14. Темпы прироста среднегодового курса доллара США по отношению к рублю РФ в 2001–2020 гг., %

Источник: рисунок составлен по данным [143].

Из уравнения (3.5) следует, что как снижение объёма валового внутреннего продукта, так и рост материалоёмкости продукции вызывает уменьшение конечного продукта. А инфляция ослабляет рост реальных доходов населения. Именно эти негативные процессы наблюдались в Российской Федерации сразу после введения антироссийских санкций и ответных мер со стороны руководства России (табл. 9).

Таблица 9. Среднегодовые темпы роста фактического конечного потребления домашних хозяйств и реальных доходов населения в 2001–2020 гг. (в сопоставимых ценах), %

Показатель	2000–2007	2008–2009	2010–2013	2014–2016	2017–2020
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	109,1	102,2	104,9	96,2	102,9
Реальные денежные доходы	112,3	102,4	104,3	97,0	99,8

Источник: таблица составлена по данным Росстата [198; 211].

Отражённое в табл. 9 снижение объёма фактического конечного потребления домашних хозяйств и темпов роста

реальных денежных доходов населения в 2014–2015 гг. оказалось сильнее, чем в 2008–2009 гг. — годы наиболее сильного влияния на российскую экономику мирового финансово-экономического кризиса 2008–2010 г. При этом и то, и другое снижение имеют общие коренные причины: ограничение доступных для хозяйствующих субъектов необходимых для нормального воспроизводства и развития ресурсов. Только в первом случае нехватка ресурсов развития была вызвана начавшимся в 2007 г. в США кризисом, во втором — пакетом запретительных мер и ограничений.

3.6. Влияние сокращения объёмов экспорта и импорта товаров на экономическую систему

Состояние и динамика внешней торговли любой страны в общем случае зависит от трёх групп факторов: ситуации в её экономике и кредитно-финансовой системе, конъюнктуры мировых рынков, геополитической обстановки в мире. Они во многом определяют объёмы, динамику и структуру внешней торговли. Внешнеэкономическая ориентация экономики современной России (включённость в мировые технологические цепочки, работа многих отраслей на экспорт и существенная импортозависимость) обусловила тесную связь динамик внешней торговли страны и валового внутреннего продукта. Синхронность динамики мирового ВВП и объёма международной торговли в 2008–2018 гг. подтверждают исследование Мирового банка [293]. Для Российской Федерации такая связь прослеживается статистически (табл. 10): в период с 2004 г. до 2018 г. коэффициенты линейной корреляционной связи темпов роста объёмов экспорта, импорта и товарооборота с темпами изменения валового внутреннего продукта значимы с вероятностью ошибки 1% (двусторонний уровень существенности $\alpha = 0,01$). По-видимому, для России такая тесная связь обусловлена, во-первых, сырьевой экспортной направленностью российской экономики и её высокой зависимостью от импорта, во-вторых,

Таблица 10. Коэффициенты линейной корреляции темпов роста объемов экспорта, импорта и товарооборота с темпами роста ВВП в РФ в 2004–2018 гг.

Показатель	Экспорт	Импорт	Товарооборот
Коэффициент линейной корреляции	0,833	0,887	0,861

Примечание. При расчёте темпов роста ВВП взят в сопоставимых ценах (руб.), экспорт, импорт и товарооборот – в текущих ценах (долл. США).

Источник: рассчитано по данным статистических сборников Росстата [202].

В 2014–2019 гг. для Российской Федерации все эти три названные выше группы факторов были неблагоприятными. За снижением инвестиционной активности последовал экономический спад (рис. 15), что обусловило сокращение спроса на инвестиционные и потребительские товары, в том числе импортные.

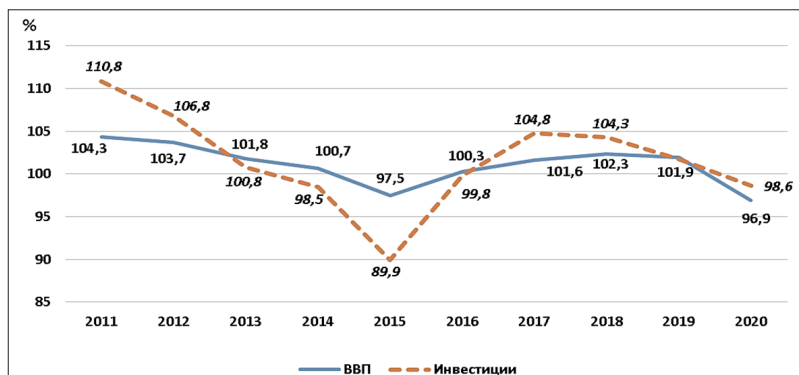


Рис. 15. Темпы изменения ВВП и инвестиций в основной капитал в РФ в 2011–2020 гг. в сопоставимых ценах, %

Источник: составлено автором по данным статистических сборников Росстата «Российский статистический ежегодник».

Снизилась мировые цены на основные товары российского экспорта, что отрицательно сказалось на поступлениях от экспорта. В 2014 г. были введены так называемые антироссийские санкции, которые в дальнейшем постоянно расширялись и ужесточались. Совместное действие этих факторов способствовало сокращению объемов российского валового внутреннего продукта (рис. 16).

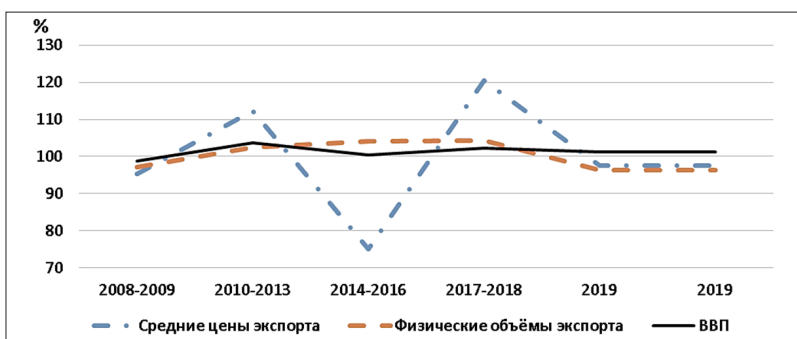


Рис. 16. Среднегодовые темпы роста ВВП, средних цен экспорта и физических объёмов экспорта РФ в 2008–2019 гг., %

Источник: рисунок построен по данным статистических сборников Росстата «Российский статистический ежегодник».

22 августа 2012 г. Российская Федерация стала 156 членом Всемирной торговой организации (ВТО). Отечественные хозяйствующие субъекты не были готовы к работе в условиях норм и требований ВТО по доступу на рынки товаров и услуг, по торговле сельскохозяйственной продукцией⁹. В 2013 г. объёмы экспорта России выросли на 1241 млн долл., а импорта упали на 1965 млн долл.¹⁰ (рис. 17).

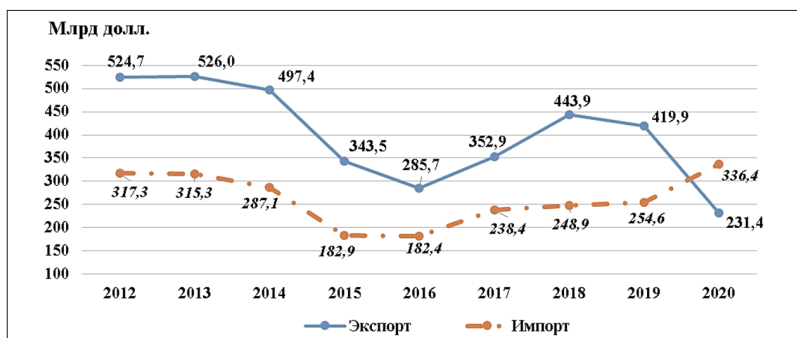


Рис. 17. Объёмы экспорта и импорта РФ в 2012–2019 гг., млрд долл. США

Источник: рисунок построен по данным [212; 252] и статистических сборников «Российский статистический ежегодник».

9. В августе 2016 г. Еврокомиссия заявила, что за четыре года членства в ВТО Россия так и «не выполнила все обязательства, принятые перед вступлением в организацию» [262].
10. Все количественные показатели о состоянии и динамике внешней торговли России приводятся по данным таможенной статистики РФ, рассчитанным по методологии платёжного баланса.

Каналы влияния уменьшения объёмов экспорта и импорта товаров и услуг на параметры экономической системы страны показаны на рис. 18; 19.

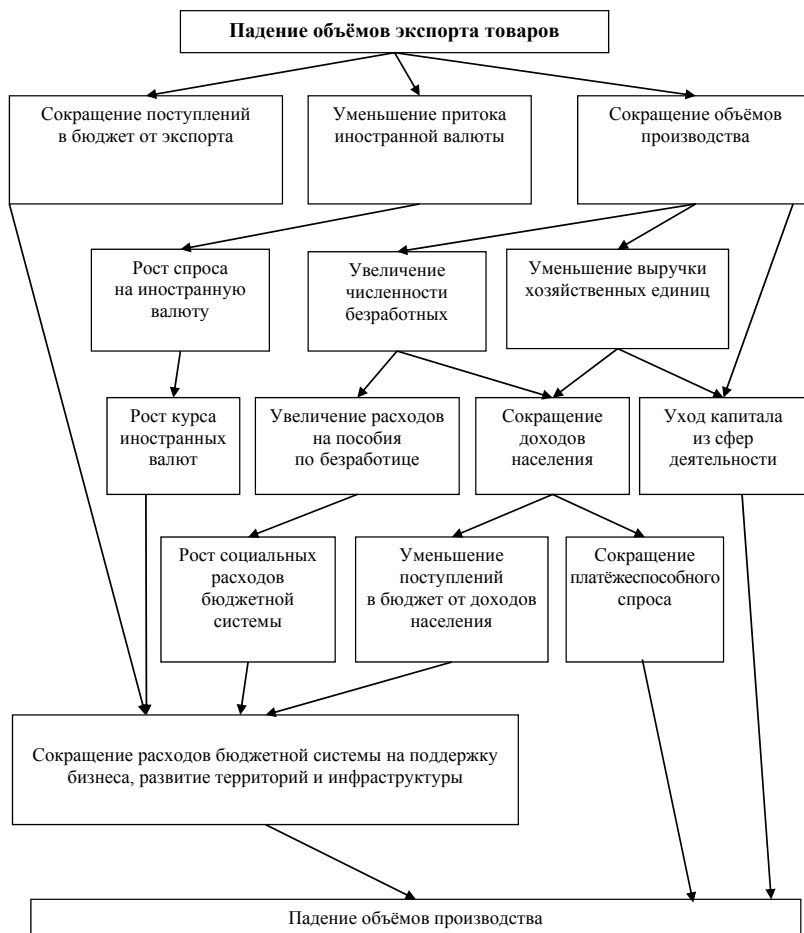


Рис. 18. Схема влияния сокращения объёмов экспорта товаров на экономическую систему страны

Источник: [124].

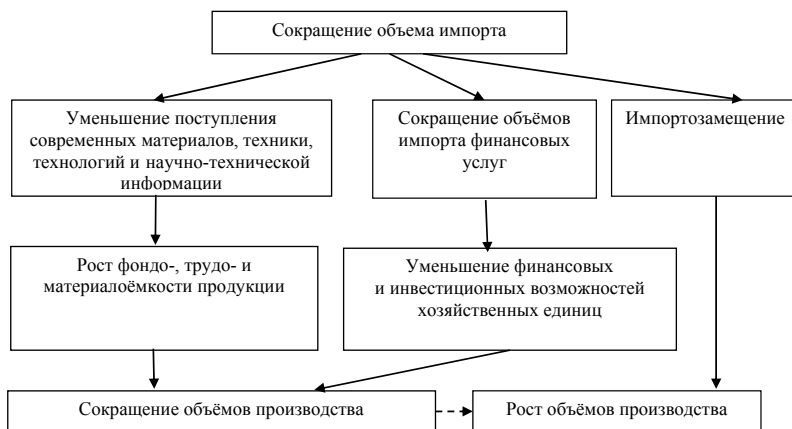


Рис. 19. Схема влияния сокращения объёмов импорта на экономическую систему страны

Примечание. Стрелка, нарисованная прямой линией, означает прямую зависимость, а пунктирной – обратную зависимость.

Источник: составлено автором.

В 2014–2016 гг. под воздействием геополитической и внутрироссийской экономической ситуации, ограничительных мер и санкций российский импорт основных товаров понизился как в абсолютном, так и в относительном выражении. Однако его уменьшение было меньше, чем экспорта. Сильная зависимость от импорта, что наблюдается в современной России, вынуждает хозяйствующих субъектов в условиях внешних ограничений, запретов и санкций приобретать для осуществления своего производства сырьё, материалы и другие продукты, соответствующие имеющимся у них технологиям производства и технологическому оборудованию. Иначе такое оборудование, большей частью иностранное, просто не будет работать или выпускаемые изделия не будут соответствовать установленным стандартам качества. Изменить ситуацию можно лишь ослабив импортозависимость. Развитию же экспорта, кроме санкций, мешает множество запретительных мер, защищающих рынки стран-импортёров товаров из России.

Наибольшее снижение объёмов как импорта, так и экспорта РФ произошло в 2015 г. В 2017 г. падение прекратилось и началось восстановление объёмов российского импорта (табл. 11).

Таблица 11. Среднегодовые изменения объёмов российского импорта товаров в 2001–2019 гг., млрд долл.

Товарная группа	2001–2008	2009	2010–2013	2014–2016	2017–2019
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырьё (кроме текстильного)	5,9	-5,1	3,3	-6,1	1,6
Минеральные продукты	1,7	-4,2	0,7	-1,2	0,6
Продукция химической промышленности, каучук	6,3	-7,3	5,5	-5,4	4,7
Кожевенное сырьё, пушнина и изделия из них	0,3	-0,3	0,2	-0,2	0,2
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	1,1	-1,4	0,4	-1,1	0,1
Текстиль, текстильные изделия и обувь	2,7	-2,1	2,1	-2,4	1,4
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	3,9	-8,0	2,8	-3,6	2,4
Машины, оборудование и транспортные средства	32,4	-68,1	20,0	-22,2	8,9
Другие товары	1,8	-3,2	1,9	-2,1	0,8
Импорт – всего	56,1	-99,6	37,0	-44,3	20,7

Источник: таблица рассчитана по данным [252] и статистических сборников «Российский статистический ежегодник».

На следующий год после введения антироссийских санкций больше всего в абсолютном выражении уменьшились объёмы импорта машин, оборудования и транспортных средств (табл. 12). На эту группу товаров пришлось 50,1% общего объёма падения российского импорта в 2014–2016 гг. На втором месте оказались продовольственные товары и сырьё (13,7% общего объёма сокращения импорта РФ), что во многом стало следствием запретительных мер (контрсанкций) России, принятых в ответ на введённые против неё санкции. На продукцию химической промышленности пришлось 12,2%, на минеральные продукты 2,8% от уменьшения всего импорта России в 2014–2016 гг.

Таблица 12. Падение объёмов и темпов импорта РФ в 2015 г. по сравнению с 2013 г.

Товарная группа	Изменение объёма, млрд долл.	Темп прироста, %
Машины, оборудование и транспортные средства	-70,9	-46,4
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырьё (кроме текстильного)	-16,6	-38,4
Продукция химической промышленности, каучук	-16,0	-32,0
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	-10,3	-45,4
Текстиль, текстильные изделия и обувь	-7,2	-39,9
Другие товары	-5,8	-157,2
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	-3,0	-45,2
Минеральные продукты	-2,0	-28,2
Кожевенное сырьё, пушнина и изделия из них	-0,7	-46,3

Источник: таблица рассчитана по данным статистических сборников Росстата «Российский статистический ежегодник».

Несколько иная картина наблюдалась в 2009 г., когда экономика Российской Федерации в наибольшей мере ощутила мировой экономический кризис 2008–2010 гг. (табл. 13). Машины, оборудование и транспортные средства «лидировали» с ещё большим отрывом от других групп товаров (68,3% от общего падения импорта РФ). На втором месте оказались металлы, драгоценные камни и изделия из них (8,0%). Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырьё (кроме текстильного) были на четвёртом месте (5,2%).

Таблица 13. Изменение объёмов и темпов прироста импорта РФ в 2009 г.

Товарная группа	Изменение объёма, млрд долл.	Темпы прироста, %
Машины, оборудование и транспортные средства	-68,1	-48,4
Металлы, драгоценные камни и изделия из них	-8,0	-41,3
Продукция химической промышленности, каучук	-7,3	-20,8
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырьё (кроме текстильного)	-5,1	-14,5
Минеральные продукты	-4,3	-50,8
Другие товары	-3,2	-34,5
Текстиль, текстильные изделия и обувь	-2,1	-18,0
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	-1,4	-21,4
Кожевенное сырьё, пушнина и изделия из них	-0,3	-25,9

Источник: таблица рассчитана по данным статистических сборников Росстата «Российский статистический ежегодник».

Разброс сокращения объёмов импорта и темпов их падения в 2009 г. отличается от разброса в 2014–2016 гг. (табл. 14).

Таблица 14. Коэффициенты вариации и линейной вариации падения объёмов импорта РФ в 2014–2016 гг., %

Показатель	2009	2014–2016	Характеристика
Коэффициент вариации (v)	194,6	137,6	$v > 70\%$, следовательно, совокупность приближается к грани неоднородности, и вариация сильная
Коэффициент линейной вариации	-114,5	-85,4	

Источник: таблица рассчитана по данным статистических сборников Росстата «Российский статистический ежегодник».

Статистическая проверка гипотезы о равенстве дисперсий элементов рассматриваемых выборок объёмов товарного импорта Российской Федерации в 2007–2019 гг. по t -критерию Фишера подтвердила гипотезу о равенстве дисперсий 2009 г., 2014 г. и 2015 г. с доверительной вероятностью 0,95 ($\alpha = 0,05$). Подтверждена также гипотеза о равенстве дисперсии 2012 г. (после этого года началось снижение объёмов российского импорта) с дисперсиями всех рассматриваемых лет, кроме 2009 г. и 2015 г. Это указывает на то, что и мировой экономический кризис, и антироссийские санкции увеличили разброс исследуемых показателей, изменили структуру импорта товаров. Последнее подтверждают значения линейных коэффициентов абсолютных структурных сдвигов¹¹ (табл. 15).

Таблица 15. Линейные коэффициенты абсолютных структурных сдвигов в структуре импорта товаров РФ в году t по сравнению с $t-1$ годом, доли единицы

2009	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0,208	0,036	0,020	0,069	0,051	0,045	0,032	0,032

Источник: таблица рассчитана по данным статистических сборников Росстата «Российский статистический ежегодник».

11. Линейный коэффициент абсолютных структурных сдвигов (k_n^t) рассчитывается как сумма взятых по абсолютной величине разностей долей элементов этой структуры ($0 \leq d_i^t \leq 1$ в моменты времени $t-1$ и t : $k_n^t = \sum_i |d_i^t - d_i^{t-1}|$). Его величина изменяется от нуля до двух: $k_n^t \in [0, 2]$. Чем ближе коэффициент к нулю, тем меньше изменялась структура [129].

Самое сильное воздействие санкций на экономики РФ (2015 г.) вызвало не только максимальное уменьшение объёма импорта, но и наибольшую неравномерность сокращения импорта и изменения структуры анализируемых товарных групп.

3.7. Современные тенденции развития внешних рисков

К числу наиболее важных внешних факторов непосредственного и опосредованного влияния на социально-экономическое развитие нашей страны следует отнести: международное законодательство, нормы и правила; геополитическую ситуацию; введённые в отношении страны и установленные этой страной ограничительные и запретительные меры; природные катаклизмы; значимость страны в мире (экономическая, финансовая, политическая, военная, научная, культурная, образовательная, информационная), её участие в международном разделении труда. Все более серьёзное влияние оказывают, что в очередной раз подтвердила пандемия COVID-19, редкие и неожиданные события (чёрные лебеди). Такое воздействие может быть как позитивным или негативным, непосредственным или опосредованным.

В сложившихся условиях санкции, ограничения и запреты, изолирующие нашу страну от мировых рынков товаров, услуг и капитала, отрицательно сказываются на объёмах и динамике иностранного капитала. Всё это негативно влияет на объёмы и динамику внешних и внутренних инвестиций и деловую активность изолируемой от внешних рынков страны, её физических и юридических лиц.

В первые два года действия антироссийских санкций (2014–2015 гг.) поток прямых инвестиций в Российскую Федерацию из зарубежных государств резко упал. Больше всего из Великобритании и Северной Ирландии, Великого Герцогства Люксембург и Кипра, которые обладают при-

знаками офшоров и стран-транзитёров. Вклад главного инициатора антироссийских санкции — США — в уменьшение объёма потоков чистых прямых инвестиций из установивших антироссийские санкции стран в Россию составил всего 0,4%. Падение объёмов прямых иностранных инвестиций из стран-санкционером в РФ было недолгим: уже в 2016 г. началось его постепенное, хотя и неустойчивое восстановление.

Параллельно проводимая руководством ряда государств агрессивная антироссийская финансово-экономическая политика заметно снизила привлекательность зарубежных стран для российских инвесторов. В 2014–2015 гг. чистые прямые инвестиции из Российской Федерации в большинство стран-санкционером сократились. Основным объём уменьшения пришёлся на Австрию, Кипр, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Испанию и Швейцарию. А вот в США он даже вырос. Одновременно *усилилась неравномерность потока инвестиций из России в другие страны.*

Ограничения, запреты и санкции отрицательно влияют и на объёмы, структуру и динамику внешней торговли подсанкционной страны. Это подтвердили и изложенные в отчете оценки последствий антироссийских санкций на внешнюю торговлю Российской Федерации. В 2014–2016 гг. под воздействием геополитической и внутрироссийской экономической ситуации, ограничительных мер и санкций внешнеторговый оборот Российской Федерации понизился как в абсолютном, так и в относительном выражении. При этом сокращение объёмов экспорта было больше, чем импорта.

Сырьевая экспортная направленность российской экономики и её высокая зависимость от импорта привели к тому, что сокращение внешней торговли РФ в условиях санкций и контрсанкций и снижение инвестиционной активности негативно повлияли на объём и динамику валового внутреннего продукта страны. Ограничительные меры, запреты и санкции увеличивают издержки производства и снижают объёмы производства у тех, к кому они применяются. Это

закономерно действует в сторону повышения цен на товары попавших под санкции лиц. Так, введенные в марте 2014 г. антироссийские санкции способствовали тому, что в 2014–2015 гг. в России произошел рост потребительских цен. Свой вклад в повышение внутренних цен внесли и принятые в ответ на антироссийские санкции запретительные меры Российской Федерации в отношении стран-санкционеров.

Изоляция страны от мировых финансовых рынков, ограничение её внешнеэкономической деятельности порождают дефицит иностранной валюты и вместе с рядом внешних и внутренних факторов ведут к падению курса национальной валюты по отношению к основным валютам международных расчётов. Это способствует росту цен на товары как импортируемые, так и ориентированные на импортные комплектующие и технологические схемы. Инфляция ослабляет рост реальных доходов населения, ведёт к снижению платёжеспособного спроса. Именно эти негативные процессы наблюдались в Российской Федерации после введения антироссийских санкций в последние семь-восемь лет, а также после реализации ответных мер со стороны руководства России.

Глава 4

МОДИФИКАЦИЯ ВНУТРЕННИХ УГРОЗ И РИСКОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

4.1. Противоречия и риски государственной бюджетной политики в условиях пандемии

4.1.1. *Стратегические цели и противоречия государственной бюджетной политики в условиях текущего трехлетия (2021–2023 гг.)*

Федеральный бюджет формирует до 50% консолидированного бюджета и является основным источником формирования денежных потоков на развитие экономики и обеспечения социальной поддержки проблемных групп населения и бизнеса в условиях развития пандемии. Основные характеристики Федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 г. [14], как указано в Пояснительной записке к Федеральному бюджету на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. [41], сформированы на основе «базового» варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022–2023 гг. (Прогноз) [193].

Высокое качество прогнозов социально-экономического развития РФ является важнейшим условием исполнения Федерального бюджета РФ и бюджетов субъектов Федерации, а в итоге и «гарантом позитивного влияния фактически проводимой бюджетной политики на сложившуюся в стране макроэкономическую и социальную ситуацию» [134]. К таким же важнейшим условиям следует отнести согласованность и

сбалансированность Федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и важнейших макроэкономических пропорций и параметров, как фактически достигнутых, так и предусмотренных документами стратегического планирования. При этом данная согласованность и сбалансированность может быть достигнута только при условии четких представлений о реальных тенденциях изменения макроэкономических пропорций и параметров и их непротиворечивой количественной интерпретации. Таким образом, обоснованность прогнозных расчетов Минэкономразвития имеет определяющее значение для исполнения Федерального бюджета и его позитивного влияния на макроэкономическую и социальную ситуацию в Российской Федерации.

Казалось бы, резкое изменение и геоэкономической и внутренней экономической ситуации в 2020 г. в связи с пандемическим кризисом должно было существенно повлиять на концепцию формирования федерального бюджета. Однако, критический анализ Пояснительной записки к закону «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и текста самого Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» приводит к выводу, что, несмотря на вызванные пандемией COVID-19 экономические потрясения в России и в мире, эти документы пролонгируют эволюционное развитие российской экономики в 2021–2023 гг., однако они же не предусматривают в необходимом объеме меры по её переходу на новую траекторию роста за счет качественных изменений модели развития.

Таблица 16. Среднегодовые темпы роста ВВП, доходов и расходов федерального бюджета в 2011–2023 гг., %

Показатель	2011–2012	2013–2016	2017–2019	2020	2021–2023
ВВП	103,9	99,9	101,7	96,1	103,2
Доходы федерального бюджета	120,9	104,7	111,2	88,4	107,6
Расходы федерального бюджета	114,7	107,8	106,1	123,9	101,6

Источник: рассчитано по данным [209; 210].

Приведённые в табл. 16 данные показывают, что после ожидаемого падения в 2020 г. предполагается, как и после спада 2013–2016 гг., возвращение, во-первых, к умеренному росту валового внутреннего продукта. Во-вторых, к устоявшимся пропорциям соотношения доходов и расходов федерального бюджета, расходов федерального бюджета и ВВП по принципу «доходы растут быстрее расходов, расходы – медленнее валового внутреннего продукта». Как видим, 2020 г. позиционируется как единственный в рассматриваемом периоде, когда темпы роста расходов федерального бюджета опережают темпы роста ВВП. Разнонаправленное движение темпов изменения ВВП и расходов федерального бюджета РФ в 2020 г. и 2021 г. хорошо видно на рис. 20.

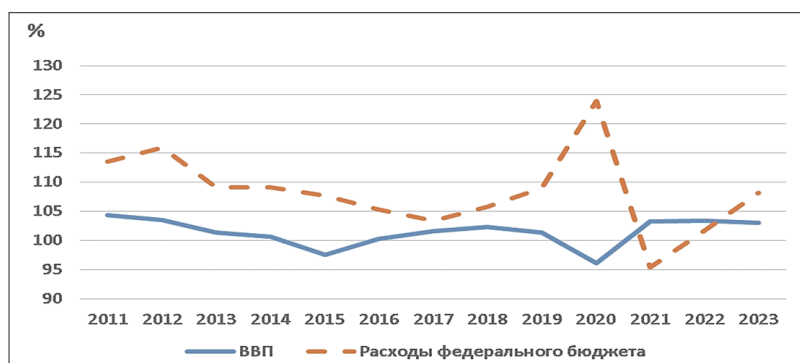


Рис. 20. Темпы роста ВВП и расходов федерального бюджета в 2011–2023 гг., %

Источник: рассчитано по данным [41; 209; 210].

Такой умеренный экономический рост, отчасти обусловливаемый консервативной бюджетной политикой, далёк от реализации задачи обеспечения прорывного развития Российской Федерации, на достижение которого нацелен Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [23]. Более того, уже в

IV квартале 2020 г. стало очевидно, что расчеты Прогноза в условиях развития пандемической ситуации *обоснованы слабо и требуют корректировки*. Соответственно, высока вероятность, что бюджетные проектировки, разработанные на основании указанных расчетов, не будут в реальности полностью исполнены.

Так, в конце апреля 2021 г. Минэкономразвития РФ пересмотрел свой социально-экономический прогноз до 2023 г. В частности, снижение ВВП и в 2021 г. ожидается не на 3,9%, а на 3,1%, а дальше прогнозируется его рост в объеме 3% ежегодно. Однако учитывая незавершенность пандемии, высока вероятность, что *оценки роста ВВП в 2021 г.* в базовом варианте Прогноза и основанные на них бюджетные проектировки доходов *окажутся завышенными*, а потребность в ассигнованиях по ряду расходных статей увеличится.

Развитие включает в себя изменение структуры развивающегося объекта (субъекта, процесса, явления). Особенно часто эта аксиома вспоминается сегодня в условиях необходимости регулирования быстро меняющихся экономических, социальных, политических, миграционных и других процессов на фоне ковидного кризиса. Очевидно, что после пандемии мир не останется прежним. Это относится и к России, к её экономике, управлению и, следовательно, к бюджетному процессу. К переменам ведёт и осложняющаяся геополитическая ситуация вокруг Российской Федерации. Достаточно назвать события в Белоруссии, Киргизии, вооружённую борьбу Азербайджана и Армении, антироссийскую санкционную политику США и ЕС. Однако представленная в Пояснительной записке структура расходов федерального бюджета по разделам классификации статистически (табл. 17) в 2023 г. *сохраняет основные позиции структуры 2019 г.*

Таблица 17. Структура расходов федерального бюджета по разделам классификации в 2019 г. и 2023 г.

Показатель	2019 г., %	2023 г., %	Изменение, п.п.
Все расходы (без условно утверждённых)	100	100	-
в т.ч.			
Общегосударственные вопросы	7,9	7,2	-0,7
Национальная оборона	16,2	14,5	-1,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	12,2	11,3	-0,9
Национальная экономика	14,6	13,9	-0,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,2	1,9	+0,7
Охрана окружающей среды	1,0	1,7	+0,7
Образование	4,7	4,9	+0,2
Культура, кинематография	0,7	0,5	-0,2
Здравоохранение	3,6	4,9	+1,3
Социальная политика	27,1	27,0	-0,1
Физическая культура и спорт	0,3	0,2	-0,1
Средства массовой информации	0,4	0,5	+0,1
Обслуживание государственного (муниципального) долга	4,7	7,2	+2,5
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	5,2	4,4	-0,8

Источник: рассчитано по данным [41, табл. 4.4. «Структура расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов» и информации Минфина РФ].

На близость структур расходов указывают статистическое равенство дисперсий показателей 2019 г. и 2023 г. (56,859 и 51,610 соответственно)¹² и малый линейный коэффициент абсолютных структурных сдвигов (0,107). Наиболее различие наблюдается в разделах «Обслуживание государственного (муниципального) долга», «Национальная оборона» и «Здравоохранение».

По суммарному объёму финансирования из федерального бюджета за период 2020–2023 гг. с большим разрывом лидирует раздел «Социальная политика», а по темпам роста – разделы «Охрана окружающей среды» и «Жилищно-коммунальная политика» (табл. 18).

12. Статистическая проверка подтвердила гипотезу о равенстве дисперсий с уровнем значимости $\alpha = 0,05$.

Таблица 18. Суммарный объём и темпы роста расходов федерального бюджета (по разделам классификации расходов) в 2020–2023 гг.

Показатель	Суммарный объём за 2020–2023 гг., трлн руб.	2023 г. в % к 2019 г.
Все расходы (без условно утверждённых)	89,08	123,5
в т.ч.		
Общегосударственные вопросы	8,298	113,9
Национальная оборона	12,911	111,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	9,769	115,3
Национальная экономика	12,641	118,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,420	192,8
Охрана окружающей среды	1,378	204,0
Образование	4,241	129,8
Культура, кинематография	0,527	95,6
Здравоохранение	4,630	167,9
Социальная политика	23,198	124,3
Физическая культура и спорт	0,257	87,9
Средства массовой информации	0,409	134,9
Обслуживание государственного (муниципального) долга	5,077	189,1
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	4,325	104,9

Источник: рассчитано по данным [41, табл. 4.4. «Структура расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов» и информации Минфина РФ].

По сравнению с установленными Законом № 380-ФЗ объёмами финансирования расходов в 2021–2022 гг. в рассматриваемом проекте Федерального бюджета больше всего увеличены объёмы финансирования по статьям: «Социальная политика» (+71,1 млрд руб.), «Обслуживание государственного (муниципального) долга» (+ 376,2 млрд руб.) и «Национальная экономика» (+256,7 млрд руб.). А уменьшено по статьям: «Национальная оборона» (-206,9 млрд руб.), «Общегосударственные вопросы» (-170,0 млрд руб.) и «Охрана окружающей среды» (-161,8 млрд руб.).

Важнейшим приоритетом Федерального бюджета должны быть национальные цели развития, установленные Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором стратегической целью названо «обеспечение темпа устойчивого роста

доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции» [23]. Однако прогнозируемые темпы роста инфляции в 2020–2023 гг. выше темпов роста реальных располагаемых доходов населения и реальной заработной платы (табл. 19).

Таблица 19. Прогнозируемые темпы роста инфляции, реальных располагаемых доходов населения и реальной заработной платы, %

Показатель	2020*	2021	2022	2023
Реальные располагаемые доходы населения	-3,0	3,0	2,3–2,5	2,3–2,5
Реальная заработная плата	1,5	2,2	2,3–2,5	2,3–2,5
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю предыдущего года	3,8 (4,9)	3,7	4,0	4,0

*) Декабрь 2020 г. к декабрю 2019 г. (данные Росстата).

Источник: [41, с. 19–21].

Прогнозируется увеличение объёма инвестиций в основной капитал в 2020–2023 гг. на 7,4%, что позволит повысить эффективность использования доступных для развития ресурсов. Расчеты, по данным Пояснительной записки к Федеральному бюджету, показали, что в основные макроэкономические показатели на 2020 г. и на плановый период 2021–2023 гг. заложено снижение материалоемкости валового национального продукта в 2023 г. на 0,2 п.п. по сравнению с 2019 г. и рост производительности труда в 2021–2023 гг. на 7,7% при увеличении численности занятых в экономике на 2,1% [41, табл. 2.1].

Прогноз предусматривает также стабилизацию долей экспортируемых из России нефти и газа в общем объёме их добычи, а также опережающий рост российского экспорта (табл. 20). Такая стабилизация, предположительно, связана с курсом на расширение объёмов переработки на территории России добываемого в стране сырья. Эти изменения при условии увеличения экспорта несырьевых товаров и импортозамещения позволят обеспечить превышение объёмов экспорта над объёмами импорта.

Таблица 20. Соотношение некоторых показателей
федерального бюджета

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023
Отношение объёма экспорта нефти к объёму её добычи, %	48,0	44,3	44,6	46,5	47,5
Отношение объёма экспорта газа к объёму его добычи, %	29,9	26,7	30,2	31,0	30,2
Экспорт РФ минус импорт РФ, млрд долл. США	180,1	99,0	118,6	129,4	134,2

Источник: рассчитано по данным [41, табл. 2.1 «Основные макроэкономические показатели на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, положенные в основу формирования федерального бюджета»].

Вместе с тем, Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» обозначил к 2030 г. задачу реального роста «экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года» [23]. Реализация данного указа требует увеличения ненефтегазовых доходов в 2021–2023 гг. на 17,3%. Прогнозирования же федерального бюджета на этот период предполагают рост на 16,1% [41].

Согласованность и сбалансированность федерального бюджета и важнейших макроэкономических пропорций и параметров предполагает, что намеченные целевые показатели объёма инвестиций увязаны с состоянием торгового и платежного балансов, объемами внутренних и внешних заимствований и структурой использования этих заимствований, состоянием ФНБ и использованием его средств. Ожидаемая динамика инвестиций должна генерировать не только прирост ВВП, но и увеличение доходов бюджетов всех уровней, и для федерального бюджета, и для бюджетов субъектов Федерации.

Прогнозные оценки инвестиций Минэкономразвития (и в «базовом», и в «консервативном» вариантах) и за ним Минфина предполагают, что за кризисом 2020 г. в 2021 г. последует восстановительный рост, и в плановом периоде этот рост будет продолжаться. Такое предположение является обоснованным, т.к. имеет и теоретические, и опытно-практические основания. Однако *прогнозные оценки масштабов*

восстановительного роста инвестиций *представляются слабо обоснованными.*

Во-первых, проектировки федерального бюджета на 2021 г. исходят из прогнозируемого Минэкономразвития в 2021 г. восстановительного роста потребления домашних хозяйств: оборот розничной торговли увеличится на 5,1%, объем платных услуг населению — на 6,7%. Прежде всего неясно — *каким образом столь впечатляющий рост потребительского спроса может быть достигнут* при росте в 2021 г. реальных располагаемых доходов населения — 3,0% [41, с. 15; 193, с. 21–22].

Во-вторых, ожидаемый в плановом периоде 2022–2023 гг. слабый прирост реальных доходов населения может быть распределен населением на цели потребления или сбережения. В основе проектировок Федерального бюджета на плановый период 2022–2023 гг. предположения Прогноза, что рост реальных заработных плат составит 2,3% в 2022 г. и 2,5% в 2023 г., реальных располагаемых доходов населения — на уровне 2,4% и 2,5% соответственно. В 2022–2023 гг. оборот розничной торговли продолжит расти темпами 2,8–2,9%, объем платных услуг населению — 3,0–3,1% [41, с. 21–22]. Тем самым, предполагается, что в этот период основная часть доходов населением будет израсходована на компенсацию падения потребления в предшествующие годы. Но это предположение означает, что *сбережения населения не смогут стать существенным источником прироста инвестиций.*

В-третьих, проектировки Федерального бюджета основаны на предположениях, что в период 2021–2023 гг. инвестиционная активность вырастет (рост инвестиций — 3,9, 5,3 и 5,1% в 2021–2023 гг. соответственно) [41, с. 21], рост инвестиций будет опережать увеличение прибыли, а увеличение прибыли будет опережать рост ВВП. Предполагается, что в 2023 г. отношение объема инвестиций к ВВП составит 19,1%, против 17,5% в 2019 г. (см. табл. 20). Однако даже если прогнозы роста ВВП и сальдо торгового баланса сбудутся, *велика вероятность, что объемы инвестиций окажутся меньше ожидаемых.*

Основания для такого предположения дает сопоставление прироста показателей объемов ВВП, сальдо торгового баланса, прибыли и инвестиций в плановом периоде 2021–2023 гг. (табл. 21) и в период восстановительного роста после кризиса 2008–2009 гг., т.е. за 2010–2012 гг.

Таблица 21. **Важнейшие макроэкономические параметры, отраженные в расчетах к Закону о Федеральном бюджете на 2021 г. и период 2022–2023 гг.**

Показатели	2019, отчет	2020, оценка	2021	2022	2023	2023/2020, в %
ВВП, млрд руб. *)	110046	106974	115533	124223	132822	124,2
Сальдо торгового баланса, млрд долл. США **)	180,1	99,0	118,6	129,4	134,2	-
Прибыль, млрд руб.	28031	25698	28178	30462	32645	127,0
Инвестиции, млрд руб.	19319	19144	20895	23042	25350	132,4

*) Согласно предварительным данным Росстата ВВП в 2019 г. составил 109,1 трлн руб.

**) Оценки величины экспорта и импорта, которыми руководствовались составители Федерального бюджета, основаны на данных ФТС и отличаются от оценок Минэкономразвития.

Источники: [41], расчеты авторов.

Предполагается, что за три года с 2021 г. по 2023 г. прирост ВВП в абсолютном значении к величине ВВП в 2020 г. будет в 1,1 раза выше, чем аналогичный показатель за 2010–2012 гг. по сравнению с объемом ВВП в 2009 г. Одновременно предполагается, что прирост инвестиций в 2021–2023 гг. в абсолютном значении к показателю 2020 г. будет в 1,2 раза превышать прирост инвестиций в абсолютном значении за 2010–2012 гг. по сравнению с объемом инвестиций в 2009 г. Вместе с тем, аналогичные сопоставления показателя сальдо торгового баланса показывают, что сальдо торгового баланса в 2021–2023 гг. уменьшится на 29% по сравнению с 2010–2012 гг. (расчет по данным: [41, с. 22; 251, с. 267, 551, 600].

Какие же источники смогут обеспечить предполагаемую динамику инвестиций в 2021–2023 гг.? Этот вопрос актуален, поскольку «создание механизмов, обеспечивающих формирование долгосрочных инвестиционных ресурсов для развития экономики» является одним из ожидаемых результатов реализации Госпрограммы «Управление государственным

ными финансами и регулирование финансовых рынков», которой Минфин обязан руководствоваться, в т.ч. при составлении бюджета [36].

Теоретически такими источниками могли бы быть либо масштабное перераспределение прибыли, возможности которого, как показано выше, в реальности ограничены, или средствами бюджета, либо средствами Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ). Однако в расчетах, послуживших основанием для проектировок Федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг., такие возможности не просматриваются. ФНБ после 2020 г. расходовать не предполагается (табл. 22). Более того, в 2023 г. средства ФНБ составят 108,2% к величине ФНБ в 2020 г. Увеличение дефицита Федерального бюджета предполагается финансировать преимущественно за счет внутренних заимствований (что соответствует условиям сохранения режима санкций). В 2023 г. государственный долг РФ вырастет на 39,3% по сравнению с 2020 г. Вследствие этого внутренний денежный рынок будет испытывать дополнительное давление со стороны государственных заимствований, что дополнительно ограничит его возможности как источника инвестиций. Также нельзя забывать, что к 2023 г. планируется относительное снижение расходов федерального бюджета (с 21,1% ВВП в 2020 г. до 17,8% ВВП к 2023 г.).

Таблица 22. **Важнейшие параметры федерального бюджета и Фонда национального благосостояния в 2019–2023 гг.**

Показатель	2019, отчет	2020, оценка	2021	2022	2023	2023/2020, в %
Доходы, млрд руб.	20188,8	17852,4	18765,1	20637,5	22262,7	124,7
Расходы, млрд руб.	18214,5	22561,7	21520,1	21885,0	23671,3	104,9
Дефицит, млрд руб., % к ВВП	1974,3 +1,8	-4709,3 - 4,4	- 2755,0 - 2,4	-1247,5 - 1,0	-1408,6 -1,1	-
Госдолг, млрд руб., % к ВВП	13567,4 12,3	20398,6 19,1	23552,8 20,4	25883,9 20,8	28407,4 21,4	139,3
ФНБ на конец года, млрд руб., % к ВВП	7773,1 7,1	12447,5 11,6	12487,3 10,8	12638,2 10,2	13474,4 10,1	108,2 -

Источники: [41, с. 22–28], расчеты автора.

В частности, подверглись оптимизации многие инвестиционные программы федерального бюджета: не предполагается существенный рост расходов на реализацию 19 программ Инновационного развития и модернизации экономики (открытая часть), после снижения в 2021 г., ежегодная сумма этих расходов в 2021–2022 гг. останется на уровне 2020 г. [193].

Таким образом, федеральный бюджет на период 2021–2023 гг. *не предоставляет внятный ответ* на вопрос об источниках, способных обеспечить предполагаемую динамику инвестиций в 2021–2023 гг. и планируемый экономический рост.

При этом хорошо просматриваются два очевидных приоритета бюджетной политики:

- сокращение дефицита федерального бюджета до 1,0–1,1% в 2022–2023 гг.;
- поддержание величины ФНБ на уровне 10% ВВП.

В жертву этим приоритетам в 2021–2023 гг. будет принесена заявленная в Госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» цель поддержания показателя «Государственный долг Российской Федерации по отношению к ВВП» на уровне не более 20% [36].

В этой связи вероятный сценарий сбалансирования и исполнения федерального бюджета в 2021 г. и периоде 2022–2023 гг. будет связан, во-первых, с продолжающимся снижением курса рубля (против заложенных в бюджет показателей), что мы со всей очевидностью наблюдаем в ситуации последовательного роста ставки рефинансирования; во-вторых, с затыканием неизбежно возникающих в условиях пандемии бюджетных дыр за счет конвертации имеющихся валютных резервов в рублевые активы.

Чтобы обеспечить финансовые ресурсы для таких действий, ФНБ увеличивается даже при росте госдолга и затрат бюджета на его обслуживание, хотя использование ФНБ фактически выведено за пределы бюджетного процесса.

4.1.2. *Актуальные угрозы экономической безопасности РФ в Федеральном бюджете на 2021 г. и на плановый период 2022–2023 гг.*

Приходится сделать вывод, что при составлении Федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. за основу при расчетах были приняты параметры макроэкономических условий, вероятность реализации которых невозможно оценить как высокую; не был в должной мере учтен ряд существенных угроз экономической безопасности России.

Выше нами были отмечены угрозы, связанные со снижением сальдо торгового баланса, сохранением общего сниженного уровня благосостояния населения РФ, слабым притоком средств населения в финансово-кредитную систему и, соответственно, недостаточностью ресурсов для инвестиций.

Налицо также угрозы, порождаемые усилением инфляционных тенденций. Уже по итогам 2020 г. инфляция составила 4,9% (предварительные данные Росстата) и значительно превзошла величину, принятую при составлении Прогноза и планировании Федерального бюджета на 2021 г. и 2022–2023 гг. При этом индекс потребительских цен на продовольственные товары составил в годовом выражении 6,7% [180]. Соответственно должны измениться также отчетные и прогнозируемые показатели реальной заработной платы и реальных располагаемых доходов населения.

В 2021 г. мы наблюдаем дальнейшее развитие пандемии и возрастание опасности аналогичных угроз. И хотя в Пояснительной записке к Федеральному бюджету отмечается высокая степень неопределённости эпидемиологических факторов и предполагается, что эти факторы будут определять траекторию развития на среднесрочный период [41, с. 18], тем не менее планируется уменьшение расходов Федерального бюджета на здравоохранение (рис. 21).

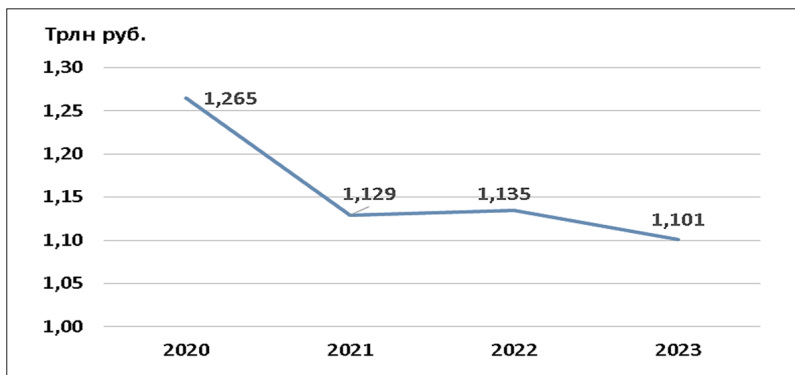


Рис. 21. Расходы федерального бюджета на здравоохранение в проекте Федерального бюджета РФ на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., трлн руб.

Источник: [41, табл. 4.4. «Расходы федерального бюджета по разделам классификации расходов»].

Такое уменьшение прямо противоречит указаниям Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., а также на угрозы – «снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала» [20]. Увеличение расходов на образование предусматривается, однако в 2021–2022 гг. их суммарный объём зафиксирован на 77,9 млрд руб. меньше указанного в Законе № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021–2022 годов» [10]. Более того, с учетом продолжающегося развития пандемической ситуации откладывается (выводится из расходной части бюджета) до 2030 г. достижение многих важнейших целей социального плана, которое прогнозировалось к 2024 г. Таким образом, *формируется тренд долгосрочной политики сниженного уровня развития национальной экономики при 3% ежегодного роста. Но это очевидно заниженные, стагнационные темпы.*

Вместе с тем, «в условиях жесткой геополитической ситуации задача выхода в ближайшем будущем на устой-

чивый экономический рост с обеспечением темпов роста национальной экономики на уровне значительно выше 3% приобретает особую актуальность» [125]. Новые тренды интеграции России в быстро трансформирующуюся мировую экономику требуют поиска внутренних драйверов развития, перехода к модели экономического роста, основанной на прорывных технологиях и инновациях. В выступлениях Президента РФ последовательно проводится мысль о том, что экономическая политика должна быть направлена на развитие страны, «на ее глубокую технологическую и социально-экономическую модернизацию» [178]. В таких условиях крайне важно обеспечить разработку и реализацию полноформатной стратегии на долгосрочную перспективу, а также иметь финансовые инструменты ее реализации, которые будут способствовать развороту российской экономики в целом и каждого из регионов в направлении «ускоряющейся динамики роста» [178].

Представляется совершенно неверным снижение сумм расходов в 2021 г. и дальнейшее снижение этой позиции в процентах к ВВП на весь трехлетний период. При таких параметрах бюджета практически невозможно создать финансовые условия для ускорения экономического роста и возвращения его к темпам в объеме 5–7% периода первого десятилетия нового века.

Изложенное свидетельствует о необходимости усилить требования к четкому целеполаганию бюджетной политики, наличию корреспонденции между объемами бюджетных расходов и достигаемыми на этой основе экономическими, социальными и иными результатами. Необходимо, чтобы экономика России все-таки вошла в новую фазу своего развития. Ускорение темпов экономического развития — это значительно более важный приоритет, чем обеспечение отчетного бюджетного благополучия.

И Прогноз, и Федеральный бюджет ориентируются на проведение денежно-кредитной политики Банка России в рамках таргетирования инфляции на протяжении всего

планового периода с применением «бюджетного правила». Очевидно, что необходимо изменить многие подходы к бюджетированию, оставшиеся от прежних представлений. Это касается, например, возможности прибегнуть к денежной эмиссии и поддержке решения об отмене «бюджетного правила».

Особое значение приобретает также вопрос о соотношении бюджетной политики с формирующейся политикой стратегического планирования. В Федеральном законе №172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [9] предусматривается тесная увязка действия этого закона с бюджетной системой. «Важнейшим же государственным документом, формирующим денежные средства, обеспечивающие совершенствование государственного управления и национальную, в т.ч. и экономическую, безопасность, является федеральный бюджет» [139].

Вместе с тем в данном Законе о стратегическом планировании *имеется крупный недостаток*, затруднивший его действие. Суть его в том, что в перечень документов стратегического планирования *не входит* утверждаемый ежегодно трехлетний *федеральный бюджет*. Тем самым сформировались два параллельных направления планирования (прогнозирования) социально-экономического развития: реальное, через плановое бюджетное финансирование в утверждаемом трехгодичном бюджете; виртуальное – через разработку долгосрочных, но мало влияющих на реальное развитие документов (прогнозы, стратегии и т.д.).

Между тем, в соответствии с законом о стратегическом планировании [9] в стране, в т.ч. на региональном и на отраслевом уровне, должно разрабатываться множество различных, взаимоувязанных и согласованных прогнозов. Но без связи с федеральным бюджетом их разработка бессмысленна. Необходимо *включить федеральный бюджет в законодательный перечень документов стратегического планирования*. Тогда бюджет избежит противоречий с по-

следовательно формирующейся и обновляющейся стратегией экономического развития, а прогнозы будут опираться на конкретное, законодательно закрепленное бюджетное финансирование.

Итак, приходится констатировать, что принципы построения принятого в декабре 2020 г. Федерального бюджета на 2021–2023 гг. исходят из макроэкономических условий, вероятность реализации которых невозможно оценить как высокую. Кроме того, они игнорируют ряд существенных угроз экономической безопасности РФ, связанных с продолжением COVID-пандемии в 2021 г. и возросшей опасностью сопровождающих ее структурных угроз, со снижением сальдо торгового баланса, сохранением общего сниженного уровня благосостояния населения РФ, недостаточностью ресурсов для инвестиций. Нельзя также не обратить внимание на то, что в рамках бюджетной концепции сохраняется задача обеспечения темпов роста национальной экономики на уровне стагнационных 3%. Более того, в условиях продолжающегося развития пандемии Президент РФ откладывает до 2030 г. достижение многих важнейших целей, которые прогнозировалось достичь к 2024 г. Таким образом, формируется тренд долгосрочной политики вялотекущего, а в принципе затухающего, развития экономики с минимизацией инфляционных процессов на уровне 4%. При этом заложенные в бюджет принципы генерируют не только направления и динамику социально-экономического развития РФ, но также темпы и ориентиры развития субъектов Федерации. Но! Сегодня новые тренды развития быстро трансформирующейся постпандемической экономики требуют поиска новых внутренних, в т.ч. и финансовых, драйверов развития, перехода к модели прорывного экономического роста как на федеральном, так и на региональном уровнях. Страна входит в экономику с другими приоритетами. Значит, нужны и другие правила бюджетной политики.

4.2. Риски роста цен и возможности ценового регулирования в условиях структурных изменений продовольственного рынка

Продовольственная инфляция в России в январе составила 8,2%. По данным Росстата, годовой рост цен на продукты за январь в 7,5 раза превысил аналогичный показатель в Европейском союзе (ЕС) – (1,1%). По подсчётам агентства «ФинЭкспертиза», цены на еду увеличились во всех российских регионах, рост цен варьировался от 3 до 10,9%¹³. Таким образом, повышение цен на продовольственном рынке в начале 2021 года оказалось намного больше обычного. И это подорожание не объяснить законами экономики: мол, у людей стало так много денег, что вырос спрос, а за ним – и цены. Напротив, те же производители мяса, молока, яиц говорят о том, что у них нет возможности сбыть товар – торговые сети не принимают. Рыба по законам рынка вообще должна дешеветь, потому что её в избытке – в этом году Китай не покупал её на Дальнем Востоке.

Напрашивается предположение, что причину роста цен на продовольственном рынке следует искать в картельном сговоре торговых сетей и крупнейших поставщиков, которые в оптовой торговле способны накручивать стоимость продукции в 3–4 раза. Правительство должно заниматься этой проблемой – необходим механизм отслеживания всех процессов в этой сфере и воздействия на цены.

Остановить подорожание продуктов питания в современной социально ориентированной экономике возможно разными методами. Возможно повышать или понижать экспортные пошлины, создавать временные продовольственные резервы и использовать их для товарных интервенций. Возможно применять налоговое стимулирование сельхозпроизводителей, в том числе списывать некоторые налоги в связи с пандемией. Необходимо расширять и совершенствовать

13. Почему в России так резко выросли цены? | Мнения | Деньги | Аргументы и Факты (aif.ru) – дата обращения 12.03.2021.

логистику поставок, обеспечивая, чтобы вся продукция сельхозпроизводителей дошла до потребителя.

Но и этого сегодня явно недостаточно. Необходимо формирование государственной политики последовательного и непрерывного мониторинга цен на продовольственные товары и их грамотного регулирования. Как отметил М. Хазин, приличные правительства такой мониторинг ведут всегда, а в министерстве экономики РФ до 2000 года существовал специальный департамент, который не только мониторил цены, но и даже знал, по каким механизмам происходит изменение цен. Где рост, почему рост и так далее¹⁴.

«Кто же сегодня занимается мониторингом цен и формирует политику социально ориентированного ценового регулирования в условиях развития неблагоприятной ценовой ситуации» [146] на продовольственном рынке РФ? Существует ли необходимость и возможности возрождения практики ценового регулирования в условиях структурных изменений продовольственного рынка в новой социальной реальности?

4.2.1. Нормативно-правовые аспекты ограничения роста цен и достоверности их мониторинга

В целях ограничения роста цен с 2009 г. законодательно [7, Статья 8] предусмотрено, что «если в течение тридцати календарных дней подряд на территории отдельного субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации рост розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости составит тридцать и более процентов, Правительство РФ в целях стабилизации розничных цен на данные виды товаров имеет право устанавливать предельно допустимые розничные цены» [7, Статья 8].

Однако до настоящего времени не прописан механизм принятия решения, на основании какого мониторинга и кто

14. Жажда сверхдоходов: эксперт нашел возможную причину роста цен на еду в РФ. – ИА REGNUM – дата обращения 10.03.2021.

представляет сведения об увеличении цен свыше тридцати дней.

В условиях пандемии и резкого роста цен, связанного с ажиотажным спросом, был внесён законопроект [42], в котором предлагалось вменить в обязанность правительству в условиях чрезвычайной ситуации устанавливать предельно допустимые розничные цены на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости.

В пояснительной записке к законопроекту депутаты пишут, что анализ данных официальной статистики о динамике потребительских цен на продовольственные товары первой необходимости на территории Российской Федерации позволяет выделить существенное количество случаев удорожания таких товаров в течение 30 дней более чем на 30%. Выборочный анализ динамики потребительских цен за другие 30-дневные периоды также позволяет выявить факты удорожания продовольственных товаров до 90%. «Однако информация о принятии Правительством Российской Федерации соответствующих решений об установлении предельно допустимых розничных цен на данные товары отсутствует» [37].

Между тем, следует отметить, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 июля 2010 г. № 530 утверждены Правила установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, которые подпадают под регулирование цен [27].

В соответствии с Постановлением Правительства РФ утверждены изменения, которые вносятся в Правила установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости [32]. Согласно принятым изменениям «предельные розничные цены на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, реализуемые на территории отдельного субъекта Россий-

ской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации, могут устанавливаться Правительством Российской Федерации на срок не более 90 календарных дней в случае, если в течение 60 календарных дней подряд на территории отдельного субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации рост розничных цен на продовольственные товары составляет 10 и более процентов с исключением сезонного фактора» [38] (ранее было в течение 30 календарных дней подряд и более 30%).

Порядок оценки влияния сезонного фактора на динамику цен продовольственных товаров устанавливается Минэкономразвития совместно с Минсельхозом [38].

Предложения по установлению предельных розничных цен должны представляться в Правительство Российской Федерации Минэкономразвития после согласования с Минпромторгом и Минсельхозом (ранее согласование не требовалось).

В целях снижения и поддержания цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, а именно на сахар-песок и масло подсолнечное (далее — продовольственные товары), Минпромторгу совместно с Минсельхозом рекомендовано заключить соглашения с хозяйствующими субъектами — производителями и поставщиками продовольственных товаров и хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность по продаже продовольственных товаров через торговую сеть. В целях осуществления мониторинга выполнения условий соглашений ФНС совместно с Ростатом предложено обеспечить проведение статистического наблюдения и представление Минсельхозом Минпромторгу и Федеральной антимонопольной службе (далее ФАС) статистических показателей, касающихся розничных (потребительских) и отпускных цен на продовольственные товары, которое вступает в силу с 14 декабря 2020 г. и действует до 1 апреля 2021 г. [31].

В середине ноября 2020 г. правительство внесло законопроект [39], который был призван исключить пробелы в

правовом регулировании в части полномочий в сфере официального статистического учёта и предусматривает наделение уполномоченного органа — Минэкономразвития, полномочиями по регламентации таких действий с одновременным сохранением за Росстатом полномочий по непосредственной реализации этих функций.

При представлении законопроекта заместитель министра [256], представивший документ, отметил, что принятие законопроекта приведёт к повышению эффективности функционирования системы государственной статистики и позволит оптимизировать подходы к подготовке статистической информации, обеспечит полноту и своевременность её сбора, повысит оперативность формирования официальной статистической информации, прежде всего для выработки государственных решений.

Между тем, предлагаемый закон не то что не безобидный, а, по мнению выступившего при принятии законопроекта в первом чтении первого заместителя председателя, ответственного по законопроекту Комитета Государственной думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству, ужасный [130] — по одной простой причине. Минэкономразвития является ведомством, которое отвечает за экономику в стране, оно планирует экономику, отчитывается о результатах, и вот по этому закону оно ещё и само эти результаты рисует, как подчеркнул выступавший, «рисует, потому что в перечне функций Росстата не прописано, что Росстат отвечает за обработку результатов федерального статистического учёта» [130]. «Нельзя управлять страной, когда единый орган и отчитывается, и ставит себе результаты» [153].

При прохождении законопроекта в третьем чтении была дополнена статья 2, часть 5 статьи 8 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 1. ст. 2; 2018. № 1. ст. 71), изложенная в

следующей редакции: «В целях стабилизации розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе устанавливать на данные виды товаров предельно допустимые розничные цены на срок не более девяноста календарных дней» [12].

Таким образом, получается, что при закреплении законопроекта 18 декабря 2020 г. уже в первом чтении, который был призван исключить пробелы в правовом регулировании в части полномочий в сфере официального статистического учёта, а именно координации деятельности в сфере официального статистического учёта, он предусматривает наделение уполномоченного органа, Минэкономразвития, полномочиями по регламентации таких действий с одновременным сохранением за Росстатом полномочий по непосредственной реализации этих функций.

4.2.2. Особенности развития ценовой ситуации на продовольственном рынке Москвы в период пандемии

В Москве мониторинг розничных цен возложен на разные ведомства, и «непосредственно мониторинг цен осуществляется сотрудниками управ районов города, а также префектур административных округов Москвы по розничным ценам как минимальным, так и максимальным путем обследования наличия товара в продовольственных магазинах» [232]. Полученная информация заносится в систему «Мониторинг цен», в которой накапливается информация как по оптовым, так и розничным ценам по различным группам магазинов и оптовым рынкам.

Цена при мониторинге рассчитывается как средняя арифметическая величина по трем минимальным и трем максимальным ценам на каждый товар, представляя собой ценовой диапазон разнообразных видов товара.

При аналитике товарного диапазона учитываются цены на любое количество товара в магазине, даже на незначительное количество представленных упаковок как социально-значимого товара, являющегося важным в потребительской корзине каждого покупателя. Для привлечения покупателей магазины часто проводят акции на тот или иной продукт, при этом акционные товары, присутствующие на полке, также могут попадать в данные мониторинга.

Кроме того, мониторинг цен проводится ФНС другим образом, при котором уровень средневзвешенных цен по данным контрольно-кассовой техники определяется путем деления стоимости всех покупок, совершаемых в магазинах в определенной категории товара, различных ценовых диапазонов на объем реализованного товара. Так, по данным ФНС килограмм соли в Москве стоит 49,94 руб. При расчете данного показателя учитывались все виды соли от более дешевых (поваренная, каменная, йодированная) до дорогих категорий (гималайская, гавайская розовая, ароматизированная и т.д.). В этот период (в декабре 2020 г.) в расчете средней цены как всегда учитывались все виды соли в разнообразной упаковке, приобретенные покупателями. «Использование различных методик расчета средней цены находит свое отражение в конечном результате – цене» [149]. Так, отмечается большой разрыв в проводимом мониторинге цен на соль Росстата, Мосстата и ФНС (рис. 22).

При определении цены на рынке сахарного песка большое значение имеет цикличность урожая сельскохозяйственных культур, который является первой и самой главной особенностью производства готовой продукции.

В 2017 г. в начале года за килограмм сахара москвичи платили 48,08 руб. Однако на протяжении последних нескольких лет объемы производства сахара превышают его потребление. На складах скопились значительные запасы сахара, в связи с чем в 2020 г. пришлось сократить посевы сахарной свеклы для поддержания спроса и предложения.

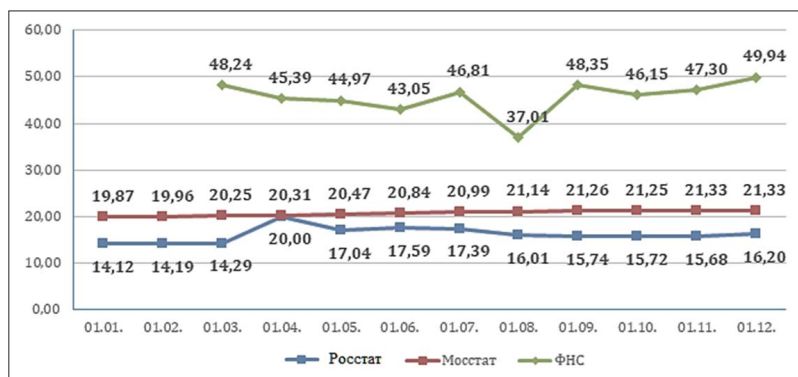


Рис. 22. Динамика мониторинга цен на соль за январь—декабрь 2020 г., (руб./кг), по данным различных ведомств

Источник: составлено автором по исследуемым материалам.

Переизбыток привел к небывалому обвалу цен на сахар в России. Так, в 2018–2019 гг. цена в минимальном диапазоне в розничных магазинах города Москвы колебалась в пределах от 36,66 руб. до 40,42 руб. за кг. В 2020 г. продолжилось снижение цен до 31,87 руб. за 1 кг.

Следует отметить, что сахар является продуктом длительного хранения. В этой связи на складах сетевых компаний сахар хранится по более дешевым ранее закупленным ценам. Это значит, что сахар поступает в торговую сеть равномерно без резких скачков цен, которая нивелируется и растягивается во времени. Учитывая изложенное, наличие сахара по ценам от 48 руб. (без акций) было выявлено на текущей неделе в рамках мониторинга.

Проводя выборку цен, служба статистики выбирает дешевый ассортимент продуктов для расчета потребительской корзины, в отличие от ФНС, который беспристрастно выбирает цены по кассовым чекам и получает в итоге более высокую среднюю цену. Вместе с тем, данные ФНС отражают средние цены, за которые потребители покупают сахар, что показывает реальные затраты населения на этот товар. По данным статистики, рост минимальных цен на сахарный песок составил 7,0% (с 33,97 руб. до 36,46 руб., в то время как

по данным ФНС, средняя цена в Москве выросла с 29,31 руб. до 54,49 за 1 кг, что составляет 86%). Такое расхождение, помимо разности в методиках и целях мониторинга, вызвано различием в минимальных ценах на сахар, наблюдаемых ФНС по данным контрольно-кассовой техники.

Проанализируем цены, проведенные при обследовании (мониторинге) ФНС, Росстатом, Мосстатом (табл. 23; 24; 25).

Таблица 23. Динамика цен, по данным ФНС, за период март—декабрь 2020 г. и январь 2021 г. на отдельные продукты питания, в руб.

Наименование товара	Март/ Апрель	Май/ Июнь	Июль/ Август	Сентябрь/ Октябрь	Ноябрь/ Декабрь	Январь 2021
Хлеб (кг)	82,30/ 85,46	83,83/ 90,71	92,59/ 92,89	92,24/ 94,25	94,11/ 102,38	-
Мука (кг)	39,04/ 39,87	37,66/ 38,84	41,28/ 40,24	39,39/ 39,95	41,25/ 43,94	-
Картофель (кг)	31,04/ 39,55	47,20/ 46,48	31,33/ 26,62	23,30/ 24,86	26,25/ 33,24	-
Капуста (кг)	27,97/ 32,10	28,63/ 25,92	25,17/ 21,47	16,22/ 16,10	18,24/ 21,53	-
Сахар (кг)	33,61/ 34,61	33,79/ 34,12	34,89/ 35,84	41,41/ 50,52	53,30/ 50,07	-
Рис (кг)	95,18/ 113,61	109,76/ 101,06	100,01/ 106,27	100,01/ 104,81	109,18/ 111,01	-
Макаронны (кг)	95,18/ 109,54	105,61/ 114,45	111,61/ 110,29	107,22/ 107,05	110,04/ 121,52	-
Говядина (кг)	443,33/ 480,69	514,11/ 469,70	489,72/ 495,86	424,09/ 444,71	456,01/ 523,13	-
Мясо птицы (кг)	192,87/ 199,44	196,85/ 200,46	198,03/ 206,30	204,28/ 198,58	202,90/ 217,54	-
Яйцо (шт.)	5,93/ 6,22	5,98/ 5,64	5,66/ 5,84	5,53/ 5,82	6,11/ 6,71	-
Масло растительное (литр)	99,52/ 103,95	101,65/ 129,20	121,39/ 108,29	121,57/ 131,57	124,30/ 134,54	-
Масло сливочное (кг)	691,10/ 679,63	686,64/ 639,81	652,24/ 652,33	661,94/ 684,42	666,85/ 701,90	-
Соль (кг)	43,30/ 47,02	42,44/ 48,27	37,48/ 42,73	44,15/ 48,80	52,48/ 54,28	-

Источник: составлено автором по статистическим материалам ФНС [254].

Из табл. 23 видно, что цены на хлеб увеличились с апреля по декабрь 2020 г. на 24,4%. За этот же период мука подорожала на 11,5%. Цены на продукты подросли в следующих

процентах: на сахар – 49,01%; на рис – 16,6%; на макароны – 27,67%; на говядину – 18,0%; на соль – 25,4%.

Таблица 24. Динамика цен, по данным Росстата, за период март–декабрь 2020 г. и январь 2021 г. на отдельные продукты питания, в руб.

Наименование товара	Март/ Апрель	Май/ Июнь	Июль/ Август	Сентябрь/ октябрь	Ноябрь/ Декабрь	Январь 2021
Хлеб (кг)	52,65/ 53,02	53,39/ 53,93	54,25/ 54,62	54,80/ 55,26	55,75/ 56,36	56,83
Мука (кг)	37,34/ 38,60	39,10/ 39,47	39,82/ 39,88	39,94/ 40,27	41,04/ 41,60	42,29
Картофель (кг)	23,76/ 27,48	31,16/ 38,47	35,78/ 28,73	24,61/ 24,92	26,66/ 29,15	30,8
Капуста (кг)	24,01/ 27,96	29,70/ 28,04	27,02/ 24,51	21,62/ 20,49	20,31/ 20,88	21,35
Сахар (кг)	34,18/ 36,58	36,31/ 36,04	36,85/ 37,83	40,73/ 48,11	52,37/ 50,23	49,0
Рис (кг)	70,71/ 75,03	78,69/ 80,43	80,72/ 80,75	80,25/ 80,43	80,47/ 80,34	82,14
Макароны (кг)	76,63/ 78,29	79,42/ 79,98	80,29/ 80,44	80,70/ 80,78	81,85/ 83,07	84,25
Говядина (кроме бескостного мяса) (кг).	349,53/ 353,22.	353,95/ 354,43.	354,65/ 354,46.	355,66/ 356,88.	358,73/ 361,04.	362,22
Говядина бескостная (кг)	494,68/ 498,77	499,64/ 500,03	500,56/ 501,02	502,02/ 503,46	504,48/ 508,18	511,68
Куры охлажденные и мороженые (кг).	140,76/ 145,22.	140,37/ 141,08.	141,61/ 141,16.	139,65/ 140,59.	142,24/ 145,55.	147,06
Мясо индейки (кг)	374,42/ 375,61	374,09/ 372,85	371,53/ 371,12	369,19/ 370,12	369,98/ 372,16	375,31
Яйцо (10 шт.)	61,47/ 66,27	63,13/ 58,50	58,54/ 58,01	58,72/ 62,48	66,93/ 75,78	75,38
Масло растительное (литр)	-	-	-	-	-	-
Масло сливочное (кг)	-	-	-	-	-	-
Соль (кг)	13,39/ 13,57	13,68/ 13,81	13,91/ 13,95	13,92/ 13,93	13,93/ 13,90	13,89

Источник: составлено автором по статистическим материалам Росстата [250].

Из табл. 24 видно, что цены на хлеб увеличились с апреля по декабрь 2020 г. на 7,04%. За этот же период мука подорожала на 11,04%. Цены на продукты подросли в следующих процентах: на сахар – 47,0%; на рис – 13,6%; на макароны – 8,4%; на говядину – 3,3%; на соль – 3,8%.

Таблица 25. Динамика цен, по данным Мосстата, за период март—декабрь 2020 г. и январь 2021 г. на отдельные продукты питания

Наименование товара	Март/ Апрель	Май/ Июнь	Июль/ Август	Сентябрь/ октябрь	Ноябрь/ Декабрь	Январь 2021*
Хлеб (кг)	64,69/ 64,83	65,28/ 65,57	65,54/ 66,32	66,58/ 67,37	67,88/ 68,76	60,9
Мука (кг)	44,29/ 45,39	46,11/ 46,63	47,02/ 47,36	47,27/ 47,68	48,42/ 49,05	46,18
Картофель (кг)	24,94/ 26,79	31,69/ 40,16	39,62/ 33,01	28,21/ 26,39	27,01/ 30,08	28,64
Капуста (кг)	24,02/ 26,54	29,97/ 32,58	30,74/ 28,69	26,43/ 24,21	23,29/ 23,61	18,81
Сахар (кг)	35,86/ 38,48	38,98/ 38,71	38,78/ 39,82	41,66/ 47,25	54,41/ 51,32	47,31
Рис (кг)	102,05/ 103,69	108,55/ 111,41	111,66/ 112,22	114,05/ 114,12	115,12/ 116,38	89,6
Макаронны (кг)	131,95/ 134,03	136,63/ 136,27	136,25/ 136,04	136,23/ 135,61	136,83/ 139,53	112,89
Говядина (кроме бескостного мяса) (кг).	423,46/ 427,82.	429,57/ 434,09.	435,05/ 437,49.	437,41/ 440,43.	441,53/ 443,21.	410,66
Говядина бескостная (кг)	589,24/ 590,13	585,29/ 583,39	584,94/ 583,63	582,43/ 583,93	585,30/ 588,25	-
Куры охлажденные и мороженые (кг).	154,80/ 157,05.	156,31/ 156,30.	155,48/ 154,89.	154,44/ 153,35.	156,05/ 159,54.	142,15
Мясо индейки (кг)	416,03/ 416,67	412,70/ 413,19	412,50/ 410,75	410,41/ 412,67	411,48/ 412,14	-
Яйцо (10 шт.)	76,02/ 78,09	78,53/ 76,37	75,36/ 75,71	75,88/ 76,71	78,34/ 81,08	73,61
Масло растительное (литр)	-	-	-	-	-	121,39
Масло сливочное (кг)	-	-	-	-	-	763,59
Соль (кг)	20,25/ 20,31	20,47/ 20,84	20,99/ 21,14	21,26/ 21,25	21,33/ 21,36	16,14

*Мосстат. Официальная статистическая информация. Средние потребительские цены на продукты питания и топливо в Московской области по состоянию на 1 февраля 2021 года.

Источник: составлено автором по статистическим материалам Мосстата [246].

Из табл. 25 видно, что цены на хлеб увеличились с апреля по декабрь 2020 года на 6,3%. За этот же период мука подорожала на 10,7%. Цены на продукты подросли в следующих процентах: на сахар – 43,1%; на рис – 14,0%; на макаронны – 5,7%; на говядину – 4,7%; на соль – 5,5%.

При сравнении цен по данным ФНС, Росстата, Мосстата видно, что цены выросли соответственно:

- на хлеб – 24,4%; 7,04%; 6,3%;
- на муку – 11,5%; 11,04%; 10,7%;
- на сахар – 49,0%; 47,0%; 43,1%;
- на рис – 16,6%; 13,6%; 14,0%;
- на макароны – 27,67%; 8,4%; 5,7%;
- на говядину – 18,0%; 3,3%; 4,7%;
- на соль – 25,4%; 3,8%; 5,5%.

Обращает на себя внимание разница по мониторингу цен, по данным ФНС и Мосстата, на отдельные продукты, а именно: по макаронам в 4,8 раза; по говядине в 3,8 раза; по соли в 4,6 раза.

«Основная причина отличий в отсутствии единой методики мониторинга, точнее, ее отсутствие – в утвержденном варианте» [156]. Так, если органами статистики при определении цены применяется для расчета потребительской корзины более дешевый продукт, например говядина на кости, то ФНС, определяя стоимость, использует кассовые чеки, не делая разграничения на бескостную говядину или на кости, в результате чего цена на говядину почти в четыре раза дороже, чем цены по результатам статистических органов.

Причинами данных различий также могли стать скидки и бонусные акции, которые не указываются на ценниках, однако учтены в фискальных документах, отражающих фактически уплаченные суммы, а также человеческий фактор при осуществлении мониторинга в ручном режиме. Кроме того, различия могли быть вызваны тем, что в выборках Росстата, Мосстата могли участвовать различные локальные торговые объекты, отличающиеся по ценовому уровню от объектов, рассмотренных ФНС России.

В то же время следует отметить, что данные о средней цене (по данным ККТ) показательно характеризуют и изменения минимальных цен. Анализ кассовых чеков столичных сетей за указанные даты показал, что минимальные цены

продаж выросли с 21,84 руб. до 37,39 руб., т.е. на 71%, что в целом соотносится с динамикой роста средней цены, упомянутой ранее (86%).

Для стабилизации цен на продовольственном рынке Правительством Российской Федерации внесены изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 530-ПП (Правила установления предельно допустимых цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости). С 16 декабря 2020 г. на полках магазинов зафиксирована цена на сахар в размер 46 руб. за 1 кг.

4.2.3. Динамика оптово-отпускных и розничных цен в масштабе страны на социально значимые продовольственные товары

Ценовая ситуация за указанный период сложилась следующим образом. Зафиксировано повышение цен в оптовом и розничном сегментах продовольственного рынка на картофель, сахар-песок, подсолнечное масло.

Одновременно цены снизились на пшеницу и мясо свинины. Повышение уровня цен на говядину на 4,9% обусловлено снижением объемов поставок по импорту и кумулятивным эффектом от повышения стоимости кормов и логистических услуг.

В результате реализации инвестиционных проектов темпы промышленного производства мяса свинины продолжают сохраняться на высоком уровне. При высоком уровне предложения и конкуренции цены снизились на мясо свинины на 1,4%.

Рост цен на мясо кур на 1,7% вызван снижением объемов предложения на фоне перепроизводства прошлых лет. Повышение затрат на энергоресурсы в зимний период также сказался на росте себестоимости куриного мяса.

В результате сокращения объемов запасов сахара прошлых лет до минимального уровня, оптово-отпускные цены на сахар повысились на 65,5%. Кроме того, на повышении

цен сказались сокращение площадей посева сахарной свеклы в 2020 г. по причине необходимости выхода на рентабельный уровень производства сырья. Аналогичная ситуация наблюдается и на рынке подсолнечного масла, что привело к увеличению оптовых цен на 13,2%.

Динамика роста розничных цен, обусловленная теми же причинами превышения спроса над предложением, аналогична изменению оптово-отпускных цен.

Рост розничных цен на сахар-песок составил 46,3% по причине сокращения заводских запасов сахара урожая прошлых лет при стабильном спросе населения.

По данным Мосстата, цены на продукты питания за три последние недели января 2021 г. увеличились: на картофель – 3,5% (до 31,13 руб. за 1 кг), на макаронные изделия – 1,6% (до 141,77 руб. за 1 кг), на яйца – 2,1% (до 82,79 руб. за 10 штук).

Цены возросли в январе текущего года по сравнению с январем прошлого года на картофель – 31%, на макароны – 11%, на яйца – 7%.

Наиболее сильный рост цен за прошедший 2020 г. (январь 2021 к январю 2020 г.), по данным Мосстата, произошел на:

- сахар песок – 47%,
- крупу гречневую – 39 %,
- картофель – 33%,
- морковь – 18,8%,
- рис – 15,6% [246].

Следует отметить, что в целях компенсации затрат производителям муки при закупке продовольственной пшеницы в случае превышения среднемесячной цены реализации сельскохозяйственными товаропроизводителями в России утверждены новые Правила [30].

Согласно этим правилам «иные межбюджетные трансферты предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств» [132], доведенных в установленном порядке до Минсельхоза как получателя средств федерального бюд-

жета на предоставление иных межбюджетных трансфертов на эти цели. «Межбюджетные трансферты предоставляются на возмещение части затрат» [151], связанных с приобретением производителями муки продовольственной пшеницы, в размере, не превышающем 50% разницы между текущей ценой на продовольственную пшеницу и среднемесячной средней ценой в Российской Федерации за аналогичные периоды 3-х предыдущих лет, по данным Росстата, скорректированной с учетом инфляции. Решение о выделении иного межбюджетного трансферта принимает Правительство Российской Федерации по представлению Минсельхоза, при условии существенного роста цен на зерно на внутреннем рынке. «Эффективность использования иного межбюджетного трансферта оценивается ежегодно Минсельхозом по итогам отчетного года» [30]. То есть получатель бюджетных средств сам оценивает эффективность предоставляемых денежных средств.

Для отслеживания уровня цен правительством создана межведомственная рабочая группа в составе руководителей министерств: Минпроторга, Минсельхоза, Минэкономразвития, Минфина, ФНС, ФАС, Россельхознадзора, Росстата, которую возглавил первый вице-премьер Андрей Белоусов. О проделанной работе все участники процесса будут докладывать ему лично в рамках еженедельных совещаний с вице-преьерами [173].

Нельзя не упомянуть о затронутой в декабрьском совещании теме роста цен, озвученной президентом, связанной с доходами населения. Следует отметить, что «в зарубежных странах цена определяется с учетом покупательной способности населения» [145], т.е. с учетом доходов. В России такая практика тоже присутствует в некоторых случаях, в отдельных секторах хозяйствования. На рис. 23 представлен график индекса потребительских цен в России и в отдельных зарубежных странах.

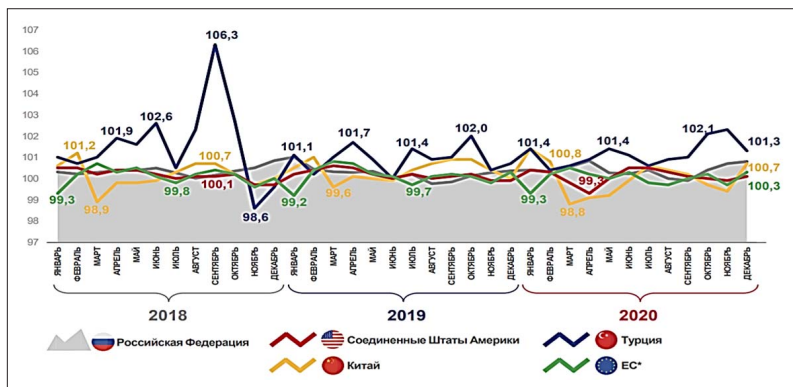


Рис. 23. Индекс потребительских цен в % к предыдущему месяцу в России и отдельных зарубежных странах
Источник: [177].

Из рис. 23 видно, что рост цен в России превышает индекс цен в зарубежных странах. Особенно отчетливо это видно в сентябре 2018 г., когда индекс потребительских цен взлетел до 106,3%, а к ноябрю опустился до 98,6%, меньше чем за весь период наблюдаемых цен в зарубежных странах.

На рис. 24 представлены индексы потребительских цен на основные продукты питания.

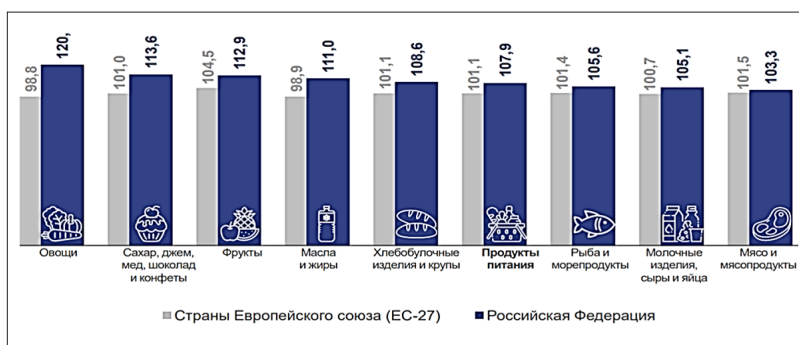


Рис. 24. Индексы потребительских цен на продукты питания, декабрь 2020 г. к декабрю 2019 г. в %
Источник: [177].

Из рис. 24 видно, что стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений покупательной способности населения, в расчете на месяц, в среднем по России в конце декабря 2020 г. составила 17052,7 руб. За месяц его стоимость выросла на 0,6% (с начала года – на 5,1%) [120].

То есть при росте стоимости фиксированного набора в размере 5,1% в год инфляция составила 4,91%, а доходы населения продолжали падение на 3,5%, при этом число живущих за чертой бедности, за которой теперь живут 19,6 млн россиян [256], выросло на 400 тыс. человек.

Логично было бы предложить зафиксировать не только ограничение роста цен на продукты питания, но и ограничения по росту потребительской корзины на величину роста инфляции. Может показаться, что это нарушение закона свободного рынка, основанного на спросе и предложении. Но рынок, на котором при падении покупательной способности населения растут цены, нельзя считать рынком. Подменяется сама сущность закона спроса и предложения – спрос падает, а цены растут. Предположительно, это означает, что «в отсутствие закона рынка, способного восстановить баланс, рынком управляют олигархическо-монополистические круги» [136], заинтересованные в увеличении своих доходов, снижающихся в результате падения курса рубля по отношению к доллару.

Следует отметить, что стоимость фиксированного набора в Москве в конце декабря 2020 г. составила 23868,3 рубля и за месяц увеличилась на 0,4% (с начала года – на 3,6%), в Санкт-Петербурге – 18431,1 рубля и за месяц выросла на 0,2% (с начала года – на 4,5%), что значительно отличается по приведенному показателю в среднем по России.

В декабре 2020 г. по сравнению с предыдущим месяцем индекс потребительских цен составил 100,8%, изменение официального курса доллара США и евро к рублю – 97,4% и 100,2% соответственно. На рис. 25 представлен график индекса потребительских цен и динамика официальных курсов валют.

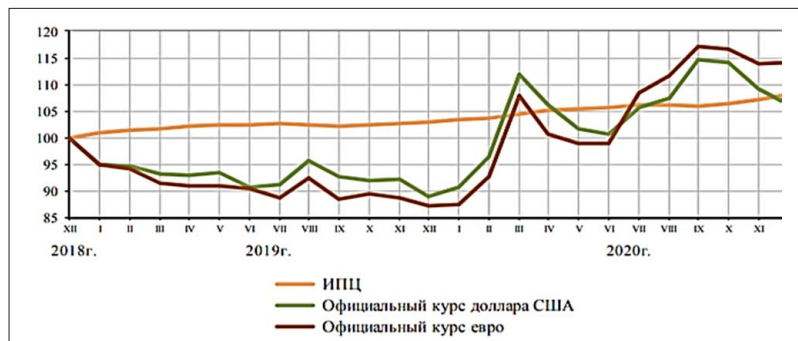


Рис. 25. Индекс потребительских цен и изменение официальных курсов иностранных валют к рублю на конец периода, % к декабрю 2018 г.

Источник: [120].

Из рис. 25 видно, что, несмотря на взлеты и падения курса доллара США и евро, индекс потребительских цен неуклонно растет. Такое поведение индекса лишь подтверждает, что отсутствует прямая зависимость роста цен и курса валют, но присутствуют интересы бизнеса, который заинтересован в увеличении своих доходов при колебании курса во избежание личных потерь и невзирая на снижение покупательной способности населения.

4.2.4. Ценовое регулирование: просчеты и возможности

Следует отметить, что в процессе перехода к рыночной экономике в России практически полностью утрачен опыт построения и функционирования комплексной, взаимосвязанной системы мониторинга цен как в оптовом, так и розничном звене, как на продовольственную, так и на продуктовую группу товаров, оказание работ, услуг. «В стране отсутствует не только национальная стратегия цен, но и необходимая и достаточная информационная база, и прогнозно-аналитический анализ для принятия обоснованных управленческих решений, соответствующих задачам социально-экономической безопасности» [131].

Между тем, посредством управления ценами обеспечивается взаимодействие на стоимостные пропорции и распределение национального дохода между отдельными отраслями экономики и населением страны, которое лежит в основе социальной и экономической безопасности национального хозяйства. На современном этапе развития система мониторинга цен должна быть преобразована в гибкую управленческую систему, наиболее эффективно обеспечивающую оптимальные условия для развития экономики. Для правильного принятия управленческих решений требуется фактическое знание динамики цен и анализ движения цен.

На основе мониторинга цен государство должно обеспечить формирование и реализацию политики в области ценообразования в России, направленной на «обеспечение эластичности цен в кратко- и долгосрочном периоде, построив единую систему управления» [137]. Решения должны приниматься с учетом модельных расчетов, которые необходимо осуществлять с помощью сложных вычислений, на основе глобальных тенденций и взаимосвязи цен на внутреннем и внешнем рынках. Необходимо выстраивать прогнозируемость и «стабильность цен с учетом возможных рисков как финансовых» [133], так и политических, взяв за основу индикаторы экономической безопасности как точку отсчета. Решение о применении регуляторных мер должно быть следствием результатов прогнозно-аналитических расчетов «с учетом паспортизации отраслей экономики, объектов и субъектов предпринимательской деятельности» [135].

Кроме того, «состояние экономики и ее безопасность определяется тремя индикаторами, которые оказывают существенное влияние на все другие индикаторы: потребительские цены, курс рубля и денежные доходы населения» [150]. Таким образом, помимо мониторинга цен на продукты питания необходимо вести мониторинг по многим показателям, которые не только напрямую воздействуют на

уровень цен, но и косвенно, в том числе на жизненный уровень населения.

Вместе с тем, «передав мониторинг в нестатистические органы, государство может получить большие проблемы» [154], а правительство серьезную «головную боль». Так, например, если мониторинг будет проводить ФНС, которая накапливает базу данных по фискальным чекам, то, как видно из проведенного анализа, цены выше в разы статистических. Как будет рассчитывать ФНС цены, например на хлеб, если Росстат и Мосстат на основе своей выборки из трех показателей хлеба выбирают один для потребительской корзины, но ведут мониторинг по хлебу и булочным изделиям из пшеничной муки высшего сорта, хлеб и булочные изделия из пшеничной муки 1, 2 сорта, которые только между собой отличаются в 1,7 раза (по данным Росстата, за декабрь цена 84,65 и 56,07 соответственно) [250]. Это значит, что потребительская корзина, которая рассчитывается по статистическим данным, пенсия, штрафные санкции и др. тоже одновременно подрастут и будут держаться на этом новом уровне. В случае принятия решения об использовании контрольно-кассовых аппаратов для целей мониторинга цен должна быть увеличена стоимость потребительской корзины. Представляется, что в целях реализации политики цен в обеспечение социально-экономической безопасности необходимо создание единого органа, ответственного в том числе за проведение качественного и достоверного мониторинга цен, проведения анализа и доклада правительству по результатам мониторинга в оперативном режиме, который будет являться действенным механизмом при решении управленческих задач.

4.3. **Корректировка подходов к оценке уровня бедности и прожиточного минимума населения**

4.3.1. *Изменения в оценке уровня бедности и прожиточного минимума для населения в соответствии с изменением социальных приоритетов*

Понятие бедности в современных демократических государствах не ограничивается только рамками материальных условий жизни людей и выражается также в плохом состоянии здоровья, отсутствии гарантий занятости, социальной изоляции, плохом питании и отсутствии личной безопасности, что в конечном итоге относится к прямым угрозам экономической безопасности для населения. Бедность означает отсутствие элементарных возможностей реально участвовать в полноценной жизни общества, которое проявляется в отсутствие возможностей накормить и одеть семью, учиться в школе или лечиться в больнице, выращивать продукты питания на своей земле или иметь работу, позволяющую зарабатывать на жизнь, а также в отсутствии доступа к кредитам. Бедность означает незащищенность, беспомощность и социальное отчуждение людей от элементарных основ цивилизации: пользование интернетом, полноценной связью, транспортом. Это уязвимость к насилию, а зачастую — жизнь в беспокойных и опасных местах, без доступа к чистой воде и качественной медицинской помощи, условий для обеспечения личной гигиены. Качественная статистика бедности необходима для мониторинга ситуации и оценки результатов принимаемых мер, в том числе для оценки эффективности, экономических и политических мер, программ и проектов, реализуемых в первую очередь в интересах малоимущих.

В 1990 г. группа специалистов и экспертов Всемирного банка предложила измерять *численность бедного населения в мире*, взяв за основу расчеты, используемые в странах

мира с самыми небольшими доходами. Изучив национальные уровни групп населения с самыми низкими доходами в наиболее бедных странах мира и используя валютные курсы, преобразуя их в единую валюту, получили паритет покупательной способности (ППС). Валютные курсы на основе ППС рассчитываются для того, чтобы цена того же количества товаров и услуг была «эквивалентной во всех странах» [147, с. 82]. После пересчета по ППС было установлено, что в шести странах уровень бедности составил около 1 долл. США на человека в день, который и был принят в качестве индикатора для первого единого международного показателя уровня бедности.

В 2000 г. на Генеральной ассамблее Организации Объединенных Наций главами государств и правительств была принята «Декларация тысячелетия» [93], на основе которой приняты «Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия» (ЦРДТ). Разделом III «Развитие и искоренение нищеты» Декларации вопросом искоренения крайней бедности и голода было предусмотрено, что необходимо создание, как на национальном, так и на глобальном уровне, условий, благоприятствующих развитию и ликвидации нищеты. Для решения этой задачи были предусмотрены следующие показатели:

- доля населения, имеющего доход ниже 1 долл. (по ППС в 1993 г.) в день. Для отслеживания тенденций в области бедности в странах следует использовать, где это возможно, показатели, основанные на национальной черте бедности;
- индекс глубины бедности, распространенность бедности;
- доля беднейшего квинтиля населения в потреблении страны;
- численность детей в возрасте до пяти лет с дефицитом массы тела;
- доля населения, чья суточная калорийность питания не достигает минимального уровня.

Характерно, что если в 1990 г. население, которое в соответствии с принятым пороговым уровнем было отнесено к категории живущих в условиях крайней бедности, проживало главным образом в сельской местности, то в настоящее время 25% беднейшего населения проживает в городах. Учитывая эти тенденции, ряд стран разработали свои национальные показатели бедности и использовали дополнительные альтернативные показатели. На сегодняшний день согласованный на глобальном уровне порог бедности, составляющий 1,90 долл. США в день по паритету покупательной способности (ППС), также очень низок для стран региона ЕЭК ООН. В целях исправления сложившейся ситуации Всемирный банк предложил использовать в странах со средним уровнем доходов два или более пороговых уровней бедности. Вместе с тем существуют проблемы с абсолютными порогами бедности, которые проявляются в их высокой чувствительности к выбору базисного года ППС, валютного курса для пересчета доходов в национальной валюте в доллары США и корзины товаров, используемой для расчета ППС. Отчасти из-за этих проблем некоторые организации, например Европейский союз и ОЭСР, используют для международных сопоставлений не абсолютные, а относительные пороговые значения бедности, рассчитываемые как «доля медианного дохода» [273].

После того как в 2005 г. был завершен новый этап сбора более обширных данных о международных сопоставимых ценах, международный уровень бедности был пересмотрен на основе 15 национальных уровней бедности, принятых в некоторых наиболее бедных странах мира. Среднее значение этих 15 уровней бедности составило 1,25 долл. США на человека в день (аналогичным образом, на основе ППС), и этот показатель был принят в качестве уточненного международного уровня бедности.

В 2011 г. при расчете применялись уровни бедности в тех же 15 беднейших странах, как и в 2005 г. (с учетом неизменных критериев, на основе которых проводится оценка),

для расчета нового международного уровня бедности в 1,90 долл. США в ценах 2011 г. на основе ППС.

Борьба с бедностью и социальной изоляцией лежит в основе стратегии «Европа 2020» для разумного, устойчивого и инклюзивного роста. Поскольку в 2008 г. более 120 млн человек в ЕС находились под угрозой бедности или социальной изоляции, лидеры ЕС обязались вывести к 2020 г. не менее 20 млн человек из бедности и социальной изоляции. Экономика стран ЕС восстанавливается, и улучшения также приносят пользу наиболее уязвимым слоям населения. В 2017 г. в ЕС было на 4,4 млн меньше людей, подвергающихся риску бедности, по сравнению с докризисным уровнем в 2008 г., что представляет собой сокращение более чем на 10 млн с момента пика в 2012 г. Это по-прежнему выше целевого показателя, установленного в стратегии «Европа-2020», но некоторые показатели улучшились, как показывают статистические данные за 2017 г., а именно:

- 22,4% населения ЕС подвержены риску бедности, в том числе 24,9% всех детей в Европе, 23,3% женщин;
- 6,7% всех европейцев по-прежнему живут в тяжелых материальных условиях, хотя их число значительно сократилось;
- 17% европейцев живут менее чем на 60% среднего семейного дохода их страны;
- 9,3% европейцев живут в семьях, где ни у кого нет работы.

В среднем 20% самых богатых домохозяйств ЕС зарабатывают в пять раз больше, чем 20% самых бедных домохозяйств. Меньшее количество людей живет в семьях без работы, но уровень их бедности остается высоким или продолжает расти, достигая примерно 60% в ЕС. Доля работающих бедняков увеличивается в ряде стран—членов ЕС, достигнув 9,6% в ЕС. 30,1% людей с ограниченными возможностями в ЕС подвергались риску бедности или социальной изоляции по сравнению с 20,9% людей без инвалидности. Системы социального обеспечения в разных странах ЕС не одинаково эф-

фективны. «Лучшая система снизила риск бедности на 57%, наименее эффективная на 16% (в среднем по ЕС 34%)» [61].

Принято считать, что в России до начала рыночных реформ в 1992 г. нормативных документов критерия бедности как понятия не существовало. Вместо него начал применяться термин «потребительская корзина», под которым понимался набор товаров и услуг, характеризующий уровень и структуру потребления человека, использовавшийся в двух значениях:

- минимальная потребительская корзина — «необходимые для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственные товары и услуги, стоимость которых определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания» [4]; минимальная потребительская корзина рассчитывалась на основе установленных нормативов и не отражала реального текущего уровня потребления, так как включала в себя наиболее дешевые товары или услуги, которые не всегда могли употребляться в питании семьи из-за их отсутствия в продаже. Такое потребление дешевых продуктов в составе потребительской корзины экономисты называли составом «биологического выживания человека» [127, с. 67];
- средняя потребительская корзина как наиболее типичный набор товаров и услуг, потребляемый человеком, рассчитываемая на основе статистических исследований реального уровня потребления.

Минимальная потребительская корзина использовалась для расчета прожиточного минимума, средняя потребительская корзина применялась для расчета индекса «потребительских цен и инфляции» [150]. Соотношение стоимости непродовольственных товаров и услуг от стоимости продуктов питания составляло 50% от стоимости продуктов питания для всех групп населения. До рыночных преобразований продуктовая корзина определялась по разработанным

нормам Институтом питания Академии медицинских наук СССР, с использованием специально разработанного для этой цели метода, в основе которого применялась суточная калорийность, пересчитанная по фактическим ценам в стоимость потребительской корзины. Набор продуктов, входящих в состав продуктовой корзины, отличался в различных регионах, разбитых по двенадцатичасовым поясам, но должен был составлять те же калории.

До настоящего времени «нормы физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для различных групп населения Российской Федерации являются государственным нормативным документом, определяющим величины физиологически обоснованных современной наукой о питании норм потребления незаменимых (эссенциальных) пищевых веществ и источников энергии, адекватные уровни потребления микронутриентов и биологически активных веществ с установленным физиологическим действием [255]. В соответствии с действующими нормами взрослое население в зависимости от величины энергозатрат поделено на 5 групп для мужчин и 4 группы для женщин, учитывающих производственную физическую активность. В среднем величина энергозатрат для взрослого мужчины в возрасте от 18 до 60 лет, весом 60–80 кг, составляет 1500–1900 ккал/сут., для женщин в возрасте от 18 до 60 лет, весом 45–60 кг, составляет 1100–1300 ккал/сут. При этом физиологические потребности в энергии для взрослых составляют от 2100 до 4200 ккал/сут. для мужчин и от 1800 до 3050 ккал/сут. для женщин [162]. То есть для расчета энергозатрат по продуктам питания, входящим в потребительскую корзину, применяются одни нормы, но для физиологического потребления нормы другие.

Таким образом, стоимость потребительской корзины определялась по калорийности питания входящих в нее продуктов по самым низким ценам, и чтобы поискать набор таких продуктов в магазине, нужно было постараться. Однако для состава потребительской корзины нужно было не

наличие продуктов питания в одном торговом предприятии, а их дешевое наличие по данным статистических органов в конкретной административной единице (район, город, область, край).

Кроме того, Минздравом РФ рекомендованы нормы потребления продуктов питания, обеспечивающие населению ведение здорового образа жизни и «здорового питания» [34]. По мнению ряда экономистов, расчет стоимости потребительской корзины для определения величины прожиточного минимума и численности населения, нуждающегося в социальной поддержке государства, явно занижен и не соответствует «реальному положению» [240]. Одновременно занижение стоимости минимального набора продуктов питания имело безусловное негативное значение для определения стоимости потребительской корзины, которая являлась основой при расчете прожиточного минимума в стране.

Перед новым 2021 г. в развитие существующих методов оценки уровня бедности и, по-видимому, в качестве рождественского подарка был принят федеральный закон, предполагающий изменение модели установления величины прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда и «упразднения института потребительской корзины» [117]. В соответствии с новым законом прожиточный минимум будет определяться не по потребительской корзине, а «по медианному доходу» [13]. По расчетам Минтруда, прожиточный минимум будет зависеть от уровня доходов большинства населения и повышаться по мере их роста. По новой методике минимальный размер оплаты труда и прожиточный минимум определен как соотношение с медианной заработной платой и медианным среднедушевым доходом и утвержден прожиточный минимум на 2022 г. в размере 11 950 руб., для трудоспособного населения – 13 026 руб., для детей – 11 592 руб., для пенсионеров – 10 277 руб. Прожиточный минимум составляет 44,2% от медианного среднедушевого дохода, рассчитываемого Росстатом. Минимальный размер оплаты труда (МРОТ) составляет 42% от меди-

анной заработной платы, также рассчитываемой Росстатом, его предлагается установить на 2022 г. в размере 13 617 руб., «что на 6,4% выше значений 2021 года» [185].

4.3.2. Модификация критериев оценки бедности, величины прожиточного минимума и минимальной потребительской корзины

Прежде чем провести анализ показателей бедности, величины прожиточного минимума, стоимости потребительской корзины, необходимо определиться в главном — для чего это нужно. Для каких целей нужно сопоставлять эти показатели, и особенно с аналогичными показателями в зарубежных странах? Ответ на поверхности — наличие сопоставимых показателей бедности позволяет органам законодательной и исполнительной власти получать важную информацию для реализации или оценки результатов политики и программ. Без международных сопоставлений странам трудно оценить свои успехи в деле искоренения бедности. «Сравнения собственных усилий с усилиями соседних стран в целях выявления передового опыта в регионе... и разработки ключевых статистических показателей для облегчения сопоставлений между странами» [157]. Странам с доходом ниже среднего, возможно, следует сопоставлять свои подходы к проблеме бедности и ситуацию в этой области с соответствующими подходами и показателями более развитых стран, с тем чтобы разрабатывать программы с опорой на опыт эффективных действий в аналогичном контексте.

Использование одних и тех же определений бедности разными способами на практике (например, путем использования разных шкал эквивалентности или использования дохода, а не потребления в качестве показателя благополучия) может давать совершенно разные результаты как на национальном, так и на межстрановом уровне. Это, в свою очередь, может также влиять на политические решения, касающиеся целых стран и регионов. Статистику бедности публикуют многие международные организации, включая

Всемирный банк, ОЭСР¹⁵, ПРООН¹⁶ и Евростат. Предпринимаются постоянные усилия по укреплению способности статистических управлений разрабатывать показатели бедности в соответствии с международными стандартами. Рассмотрим приведенные в табл. 26 показатели бедности в отдельных зарубежных странах.

Таблица 26. **Население с доходом ниже уровня бедности, %***

Страна	Франция	Бельгия	Китай	Япония	Германия	Бразилия	Великобритания	Россия	Италия	США	Испания
Показатель	0,0	0,1	0,5	0,7	0,0	4,4	0,2	0,0	1,4	1,0	0,7
Год	2017	2017	2016	2013	2018	2018	2016	2018	2017	2016	2017

* Процент населения, живущего менее чем на 1,90 долл. в день по международным ценам 2011 г.

Источник: составлено автором по данным – «Уровень бедности стран мира» [248].

Как видно из табл. 26, Россия по населению с доходом ниже уровня бедности имеет преимущество перед такими промышленно развитыми странами, как Бельгия, Япония, Италия, США, Испания, Китай, но необходимо также учитывать года представленных статистических показателей, например Япония, данные за 2013 г., другие страны за 2016–2018 г. и без учета кризисного периода 2020–2021 гг., вызванных пандемией COVID-19. Следует отметить, что в Великобритании процент бедного населения рассчитывается по трем различным показателям: относительная бедность (доход менее 60% от медианы), шкала национальной помощи и шкала дополнительных пособий, который рассчитывается на основании оценки Национального института эконо-

15. Организация европейского экономического сотрудничества создана в 1948 г. для координации проектов экономической реконструкции Европы.

16. ПРООН создана в 1965 г. и является ведущим учреждением ООН в области развития, осуществляющим поддержку странам в вопросах искоренения нищеты, снижения неравенства.

мических и социальных исследований. В настоящее время в Соединенном Королевстве нет официального измерения бедности [60].

Рассмотрим динамику прожиточного минимума в России за период 2014–2021 гг., представленную в табл. 27.

Таблица 27. Динамика прожиточного минимума в России *(в среднем на душу населения; руб. в месяц)

2014/2015/2016			2017/2018/2019			2020/2021		
Все население	в том числе по социально-демографическим группам населения		Все население	в том числе по социально-демографическим группам населения		Все население	в том числе по социально-демографическим группам населения	
	трудоспособное население	пенсионеры		Трудоспособное население	пенсионеры		трудоспособное население	пенсионеры
8050/ 9701/ 9828	8683/ 10455/ 10598	6617/ 7965/ 8081	10088/ 10287/ 10890	10899/ 11125/ 11809	8315/ 8483/ 9002	11132/ 11653	12235/ 12702	9308/ 10022

* С 2014–2020 гг. – оценка на основании данных о величине прожиточного минимума за I – IV кварталы соответствующего года, устанавливаемой в целом по Российской Федерации Правительством Российской Федерации (начиная с IV квартала 2017 г. – Минтруда России). С 2021 г. – данные о величине прожиточного минимума устанавливаются на соответствующий год в целом по Российской Федерации Правительством Российской Федерации.

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [250].

В табл. 28 представлены показатели роста инфляции и прироста прожиточного минимума в России за период 2014–2021 годы.

Таблица 28. Динамика роста инфляции и прироста прожиточного минимума в России, %

Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Инфляция, %	11,36	12,91	5,38	2,52	4,27	3,05	4,91	3,48
Прожиточный минимум, всего	-	20,5	1,3	2,64	1,97	5,86	2,22	4,68
в т. ч. труд. население		20,3	1,37	2,84	2,07	6,15	3,6	3,82
пенсионеры		20,3	1,45	2,89	2,02	6,12	3,39	7,67
дети		22,19	1,98	2,74	2,27	5,45	4,79	0,78

* Прогноз.

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [250].

Как видно из табл. 27 и 28, инфляция в России значительно опережает прожиточный уровень за рассматриваемый период за исключением 2015 г., когда прожиточный минимум почти в два раза превышал инфляцию. Следует обратить внимание на несколько отличный прирост прожиточного минимума для трудового населения и пенсионеров. Если в 2016–2017 гг. прожиточный минимум для пенсионеров был несколько выше, чем для трудоспособного населения, то в 2018–2020 гг. он ниже, но уже в 2021 г. определен в два раза выше. Но особо скачущие показатели по графе – дети, для которых в 2017, 2019 г. установили показатель прожиточного минимума меньше, чем для пенсионеров в этих же годах, а в 2021 г. – в 2 раза ниже.

В табл. 29 представлены данные по соотношению среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума в целом по России за период 2014–2020 гг.

Таблица 29. Соотношение среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума в целом по России*, %

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020**)
340,5	311,9	314,1	316,2	323,4	324,5	315,4

* Оценка на основании данных о величине прожиточного минимума за I–IV кварталы соответствующего года, устанавливаемой в соответствии с действующим законодательством: в целом по Российской Федерации Правительством Российской Федерации (с IV квартала 2017 г. – Минтруда России) и макроэкономического показателя среднедушевых денежных доходов населения, определенного в соот-

ветствии с Методологическими положениями по расчету показателей денежных доходов и расходов населения (приказ Росстата от 2 июля 2014 г. № 465 с изменениями от 20 ноября 2018 г.).

** За 2020 г. – предварительные данные.

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [250].

Из представленной табл. 29 видно, что соотношение денежных доходов населения к величине прожиточного уровня периодически с 2015 г. сокращается и, по предварительным данным по 2020 г., не достигнет уровня 2017 г. В табл. 30 представлены показатели, отражающие численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума.

Таблица 30. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода*

Год	Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума		Дефицит денежного дохода		Величина прожиточного минимума** руб. в месяц; до 1998 г. – тыс. руб.
	млн человек	в процентах от общей численности населения	млрд руб. (до 1998 г. – трлн. руб.)	в процентах от общего объема денежных доходов населения	
2014	16,3	11,3	482,7	1,0	8050
2015	19,6	13,4	701,7	1,3	9701
2016	19,4	13,2	701,8	1,3	9828
2017	18,9	12,9	702,5	1,3	10088
2018	18,4	12,6	699,0	1,2	10287
2019	18,1	12,3	721,7	1,2	10890
2020	17,8	12,1	726,9	1,2	11312

* Оценка на основании данных выборочных обследований домашних хозяйств и макроэкономического показателя денежных доходов населения. Показатели по Российской Федерации с 2013 г. рассчитаны с использованием величины макроэкономического показателя среднедушевых денежных доходов населения, определенной в соответствии с Методологическими положениями по расчету показателей денежных доходов и расходов населения (приказ Росстата от 2 июля 2014 года № 465 с изменениями от 20 ноября 2018 года); до 2013 г. – в соответствии с Методикой расчета баланса денежных доходов и расходов населения (Постановление Госкомстата России от 16 июля 1996 года № 61). Данные за 2020 г. – предварительные.

** С 2000 г. изменена методология расчета величины прожиточного минимума. С 2005 г. изменен состав потребительской корзины для определения величины прожиточного минимума. С 2013 г. изменен порядок расчета величины прожиточного минимума.

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [250].

Из представленной табл. 30 видно, что численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума сократилась в 2020 г. на 2,2 млн чел., но не достигла минимального значения 2014 г., когда численность была ниже на 1,5 млн человек против 2020 г. Дефицит денежного дохода увеличился в 2020 г. в 1,5 раза по сравнению с 2014 г., но при этом величина прожиточного минимума увеличилась на 40,5%.

В табл. 31 представлена доля населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже границы бедности, установленной на международном уровне с учетом паритета покупательной способности.

Таблица 31. Доля населения России, имеющего доходы ниже границы бедности, установленной на международном уровне с учетом паритета покупательной способности* (в % от общей численности населения)

Год	Доля населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже:				Справочно: доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной на национальном уровне по населению в целом
	1,90\$ в день	3,20\$ в день	5,50\$ в день	10,00\$ в день	
2014	0,0	0,1	1,1	6,6	11,3
2015	0,0	0,1	1,1	6,6	13,4
2016	0,0	0,1	1,1	6,8	13,2
2017	0,0	0,1	1,0	6,0	12,9
2018	0,0	0,1	1,0	6,0	12,6
2019	0,0	0,1	0,8	5,4	12,3

* Оценка на основании данных выборочных обследований домашних хозяйств и макроэкономического показателя денежных доходов населения.

Показатели за 2013–2019 гг. рассчитаны с использованием величины макроэкономического показателя среднедушевых денежных доходов населения, определенной в соответствии с Методологическими положениями по расчету показателей денежных доходов и расходов населения (приказ Росстата от 2 июля 2014 года № 465 с изменениями от 20 ноября 2018 года; за 2010–2012 гг. – в соответствии с Методикой расчета баланса денежных доходов и расходов населения (постановление Госкомстата России от 16.07.1996 № 61).

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [250].

Из табл. 31 видно, что населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже границы бедности, установленной на международном уровне с учетом паритета поку-

пательной способности, равной 1,90 \$ США в день, за весь анализируемый период с 2014 по 2018 г., не имелось. Вместе с тем доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума ежегодно превышает пороговые значения и составляет в среднем 12 %, в то время как его «пороговое значение составляет 7–10%» [144].

Рассмотрим стоимость условного (минимального) набора продуктов питания в одном из крупных мегаполисов России в Москве, представленной на рис. 26

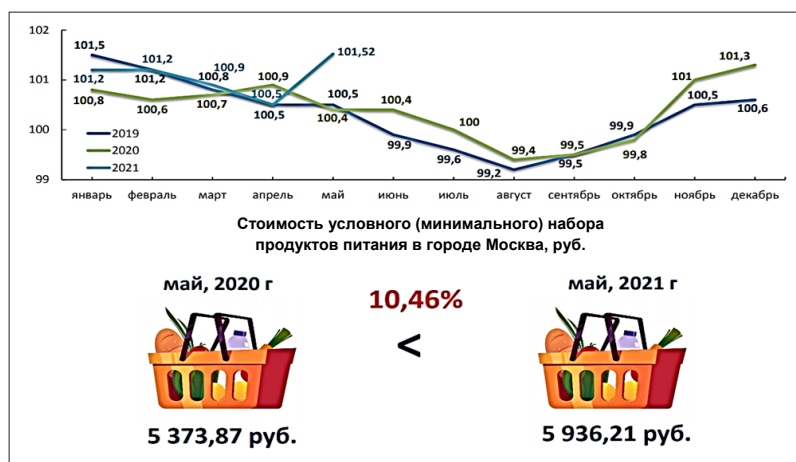


Рис. 26. Ежемесячная динамика индекса потребительских цен на продукты питания, %

Источник: составлено автором.

Из рис. 26 видно, что с начала года продукты питания в Москве подорожали на 5,29%. Такая тенденция наблюдается как по всей территории Российской Федерации, так и в отдельных её областях. Например, продукты подорожали:

- в Ивановской, Калужской, Белгородской и Воронежской областях Центрального федерального округа – на 6,18–6,43%;
- в Кабардино-Балкарской Республике и Республике Северная Осетия-Алания Северо-Кавказского федерального округа – на 6,82–7,21%;

- в городе федерального значения Севастополь – на 7,43%;
- в Калининградской области – на 8,16%.

Резкий рост цен на продукты питания произошел в мае текущего года. Драйверами роста цен стала овощная группа товаров. Вследствие такого повышения потребительская корзина москвичей за месяц подорожала на 3,3%, а за год (май 2021 г. к маю 2020 г.) – на 10,5% и составила 5 936,21 руб.

За 2020 г. инфляция составила 3,8%. По прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 г. прогноз «на конец 2021 года по базовому сценарию ожидается на уровне 3,7% г/г» [152], но, по экспертному мнению, инфляция составит не менее 5%, что потребовало бы увеличения стоимости потребительской корзины, которую, возможно, по этим обстоятельствам пришлось упразднить.

В мире существует широкий спектр показателей и определений бедности. Для составления всеобъемлющей картины бедности национальные статистические управления используют множество концепций и пороговых уровней. Помимо абсолютной черты бедности во многих странах используется относительный порог бедности, выраженный в процентах от национального медианного дохода. Чаще всего этот показатель используется в относительно богатых странах региона. Однако в условиях кризиса изменение долевого показателя людей, живущих ниже такой черты бедности, может привести к нелогичным результатам, поскольку медианный доход, с которым соотносится данный пороговый уровень, может уменьшиться больше, чем доходы самых бедных домохозяйств [280]. По общему мнению, нет такого единого метода, который был бы достаточным для мониторинга бедности как на национальном, так и на региональном уровнях. Понятие чисто физического прожиточного минимума присутствует в научных исследованиях и активно используется в международной и национальной политике уже более 100 лет. В числе примеров можно назвать статистические показатели, внача-

ле применявшиеся для описания социальных условий в отдельных странах, а затем получившие широкое применение в таких международных учреждениях, как ПРООН, Всемирный банк и ряд других. Использование «прожиточного минимума» для целей определения бедности критикуется за то, что потребности людей, согласно этому показателю, носят преимущественно материальный, а не социальный характер. Люди – это не простые организмы, которым для существования достаточно одной энергии; они представляют собой общественные существа, которые должны быть в состоянии выполнять социально значимые функции работников, граждан, родителей, партнеров, соседей и друзей. Кроме того, они являются не только потребителями материальных благ, но и их производителями, и должны уметь играть разные роли в различных социальных объединениях. Они зависят от коммунально-бытовых услуг, получаемых на коллективной основе. Понятие физических потребностей является определяющим для «абсолютной бедности», которая иногда именуется также «крайней бедностью» или «нищетой». Однако эти потребности эволюционируют вместе с изменениями в жизни общества и структуре спроса. Потребности в материальных благах, их значение в современном обществе, и даже сами эти блага, не являются чем-то фиксированным или неизменным. Количество, качество и стоимость продуктов питания зависят от выполняемой работы, климатических условий и общественных обычаев. Таким образом, материальные потребности являются социально детерминированными в различных отношениях и переход на медианный доход в условиях стагнирующей экономики и падения доходов населения не является преждевременным трендом.

Кроме того, пороги бедности могут быть установлены с использованием комбинации факторов, включая нормативную оценку бедности, субъективную или коллективную оценку бедности или наблюдаемую долю признаков бедности. Учитывая, что обследование бюджетов домашних хозяйств проводится органами государственной статистики по

выборочному методу, которое охватывало не более 60 тыс. домашних хозяйств и строилось на принципе их добровольного участия, неизвестно насколько точен будет новый метод определения прожиточного уровня. Тем более что соотношение величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по России и величины прожиточного минимума на душу населения в целом по России устанавливается в размере 109% величины прожиточного минимума пенсионера в целом по России и величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации «в размере 86%» [161].

В новой Стратегии безопасности, в главе III, ст. 25, предусмотрено, что национальные интересы России и ее стратегическими приоритетами являются: «сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан» [24].

В главе IV в «Обеспечение национальной безопасности» ст. 29, 31, 32, 33 перечислено, что в реализуемой государственной социально-экономической политике и ее целях в сфере сбережения народа России и развития человеческого потенциала являются «сокращение бедности, снижение уровня социального и имущественного неравенства, повышение уровня образования населения, воспитание гармонично развитого и социально ответственного гражданина» [24].

Подводя итог исследованию, следует отметить, что на практике бедность зачастую определяется и измеряется по уровню доходов или потребления. Черта бедности может быть определена на основе представлений об абсолютных потребностях человека, например стоимости минимальной продовольственной корзины и/или расходов на удовлетворение не связанных с питанием базовых потребностей или с точки зрения относительных социальных стандартов, характерных для конкретного общества в конкретный момент времени. Одна из главных причин неудовлетворенности абсолютными показателями бедности заключается в том, что они не учитывают проблем, связанных с ней депривации, стыда и

социального отчуждения. В отличие от бедности, которая является довольно статичным определением неблагоприятного состояния человека, социальное отчуждение можно рассматривать и как процесс, и как результат. Как процесс социальное отчуждение вытесняет людей на периферию общества. Оно мешает их полноценному участию в социальной, экономической, культурной и политической жизни. Как результат социальное отчуждение отражает статус и особенности соответствующего человека. Социальное отчуждение имеет много измерений, таких как бедность, отсутствие базовых компетенций, ограниченные возможности трудоустройства и получения образования, а также недостаточный доступ к социальным и общинным сетям и мероприятиям.

Между тем, проведенный анализ показал, что перед российским обществом продолжает нависать риск формирования устойчивого и многочисленного социального слоя бедных с низкими денежными доходами, не обеспечивающими достойного уровня жизни, обреченного на плохие жилищно-коммунальные условия, отлученного от качественного медицинского обслуживания и высшего образования. При этом переход из этого социального слоя в слой более высокого уровня жизни с каждым годом будет все более затруднен. На бедность могут быть обречены несколько поколений, живущих в атмосфере беспросветности и бесперспективности. Вместе с тем российская экономика имеет все возможности не допустить этой угрозы экономической безопасности в социальной сфере, преодолеть сложившееся в начале XXI в. весьма сильное социальное неравенство.

Как видно из текста новой Стратегии национальной безопасности, вопросы бедности стоят на первом месте перед всеми другими безопасностями, включая оборонную безопасность.

Отмена потребительской корзины и ее замена на подсчет по медианному доходу прошла в глубокой тайне не только от общества и научного обсуждения, но и от депутатов, которые, не ведая, накануне отмены потребительской корзины

внесли законопроект об увеличении пособия и реального сокращения бедности. И если как в армии, приказ есть и надо его выполнять, то, выполняя приказ, можно слегка изменить медианную доходность, которую и зарубежные экономисты комиссии ООН не очень-то рекомендовали. Тем более что законом это предусмотрено и предоставлено Правительству РФ, и тогда сокращение бедности будет более правильным, чем физиологическое сокращение бедных при выполнении приказа, облеченного в ранг закона. Следует отметить, что ни один показатель не может в полной мере отразить ситуации с бедностью во всех социальных группах по всем признакам, но поиски этих индикаторов бедности, безусловно, необходимо продолжить. Кроме того, цена и калорийность продуктов питания, входящих в потребительскую корзину, с учетом доходов граждан, определяет в том числе «продовольственную безопасность и влияет на экономическую стабильность» [148].

Очевидно, что реализация государством четкой социальной политики, направленной прежде всего на рост денежных доходов населения, опережающей все другие социально-экономические показатели, и прежде всего среди малообеспеченных слоев населения, может дать дополнительный импульс развитию рыночной экономики, основанной на расширении платежеспособного спроса. «Эта задача должна быть возведена в ранг главных национальных интересов России в экономической сфере» [224, с. 669], как это предусмотрено новой Стратегией национальной безопасности. Все решения государства в реальной экономике, в денежно-кредитной и финансовой сфере и во всех других сферах экономики должны быть подчинены ее реализации.

4.4. Реструктуризация угроз распространения экономических преступлений в условиях борьбы с пандемией

Коронавирусная пандемия, начавшаяся в конце 2019 г., кардинально изменила мир, в том числе ситуацию в обще-

стве и экономике практически всех стран. Из-за возникновения беспрецедентной угрозы обстановка в социальной сфере предельно обострилась, мировая экономика оказалась на грани кризиса, международные отношения по ряду вопросов в значительной степени были сведены к минимуму или пересмотрены. Ни одна из сфер деятельности большинства государств не осталась незатронутой вследствие распространения коронавирусной инфекции. Весь мир, включая Россию, оказался в ситуации, в которой непредсказуемые, непрогнозируемые и слабоуправляемые факторы стали оказывать влияние на социально-экономические процессы и принимаемые решения. Как следствие, изменилась криминальная обстановка, ее тенденции и динамика, которые в сложившихся условиях представляют значительный интерес.

На сегодняшний день имеются научные публикации и обзоры специалистов-практиков, касающиеся изменений в масштабах и структуре преступности, вызванных коронавирусом, оценок сложившейся криминогенной ситуации, прогнозов на перспективу. В этих публикациях рассматриваются сценарии развития событий для различных государств мира, однако имеются общие тенденции, схожие для большинства стран, включая Россию. Ученые и практики полагали, что на первоначальном этапе в условиях самоизоляции произойдет сокращение масштабов преступности. Также произойдет перераспределение в структуре преступности. Увеличатся масштабы киберпреступности и мошенничества. Вырастут объемы продаж контрафактной медицинской и санитарно-гигиенической продукции, средств индивидуальной защиты, а также контрафактной фармацевтической продукции. Сократятся масштабы коррупции. Снизится количество преступлений, совершаемых при перевозе товаров через таможенные границы, а также объемы трансграничной торговли людьми и контрабандный товаропоток. Уменьшатся масштабы уличной преступности, в том числе квартирных и домовых краж, грабежей

магазинов и других торговых точек, угонов автомобилей. Снижение уровня управляемости социально-экономическими процессами и поведением населения неизбежно приведет к росту активности организованных преступных группировок. Также специалисты предостерегали, что даже незначительное снижение уровня преступности по тем или иным направлениям в период действия ограничительных мер может усугубить ситуацию. Например, временный недостаток тяжёлых наркотиков может привести наркоманов к необходимости перехода к жизни в небольших сообществах. Коллективное потребление наркотиков приведёт во всем мире к росту ВИЧ-инфицированных, больных гепатитом и т. п. [107; 175; 179; 217; 219].

На сегодняшний день можно сказать, что большинство прогнозов специалистов сбылось. Однако, учитывая, что множество преступлений могут иметь под собой экономическую основу; экономическая преступность характеризуется высоким уровнем латентности; выявление экономических преступлений зачастую происходит со сдвигом во времени; экономическая преступность является довольно мобильной и быстро перестраивающейся и подстраивающейся под новые условия, правила и ограничения; последствия совершения преступлений в сфере экономики могут проявляться в течение длительного времени; материальный ущерб от совершения подобных преступлений имеет колоссальные масштабы и представляет серьезную угрозу экономической безопасности государства и общества, *особый интерес представляют тенденции преступности в сфере экономики в период пандемического кризиса, анализ которых дает возможность: дать объективную оценку сложившейся ситуации в отношении уровня и масштабов криминализации в период беспрецедентной для всего человечества угрозы пандемического кризиса; определить, как изменялась структура преступности в этот период; выявить узкие места в различных сферах деятельности государства, которыми воспользовались преступники в пери-*

од распространения коронавирусной инфекции; ответить на вопросы, почему произошел взлет или резкое падение того или иного вида экономической преступности и почему в период существенного изменения привычного уклада жизни практически всех граждан количество других экономических преступлений осталось на неизменном уровне; понять, какие факторы повлияли на изменение масштабов экономической преступности; определить, какие имеющиеся и новые инструменты необходимо использовать для повышения эффективности борьбы с преступностью экономической направленности в условиях чрезвычайных ситуаций, а также для недопущения подобных ситуаций в перспективе.

4.4.1. Изменение уровня и масштабов криминализации экономики в период пандемического кризиса

В целом по России согласно официальной статистике МВД России за 2020 г. зарегистрировано 2 044,2 тыс. преступлений, что на 1,0% больше, чем за аналогичный период 2019 г. На 3,2% вырос удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в числе зарегистрированных – с 24,4% в 2019 г. до 27,6% в 2020 г. Материальный ущерб по оконченным и приостановленным делам составил 512,8 млрд руб., что 18,3% меньше, чем за 2019 г.

Если проводить анализ динамики преступности за 2016–2020 гг., то можно сказать, что в целом 2020 г. не выбивается из общей картины преступности за последнюю пятилетку как по количеству зарегистрированных преступлений, так и в части причиненного материального ущерба. Однако на фоне ежегодного плавного роста немного заметнее повысился удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений, хотя резкое увеличение этого показателя также не наблюдается (рис. 27; 28).

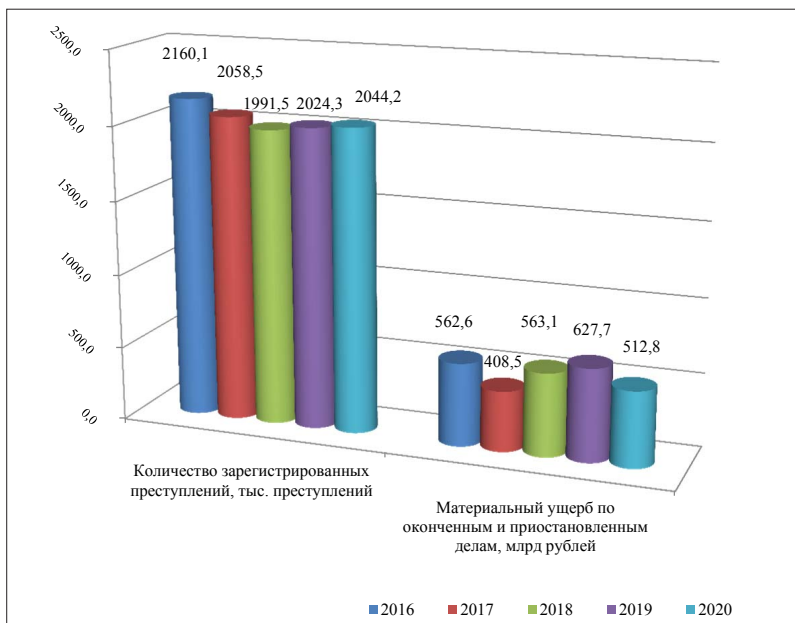


Рис. 27. Динамика количества зарегистрированных преступлений и причиненного материального ущерба по оконченным и приостановленным делам за 2016–2020 гг.

Источник: [182].

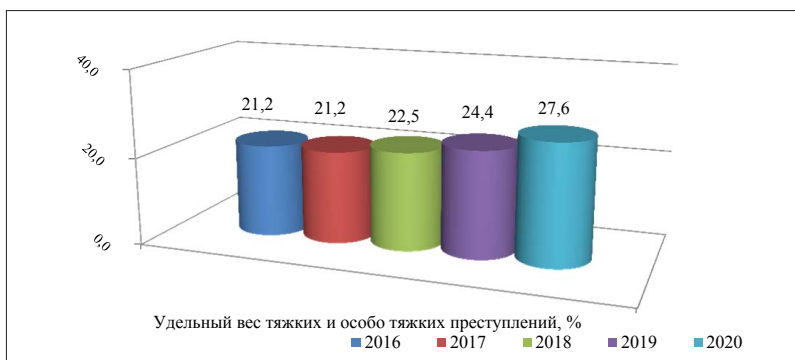


Рис. 28. Динамика удельного веса тяжких и особо тяжких преступлений в общем объеме зарегистрированных преступлений за 2016–2020 гг.

Источник: [182].

Анализируя статистику по преступлениям экономической направленности, важно сказать, что довольно длительный период времени преступления экономической направленности имеют широкое распространение [82], особенно учитывая их латентный характер и способность проникновения во все сферы деятельности государства (рис. 29).

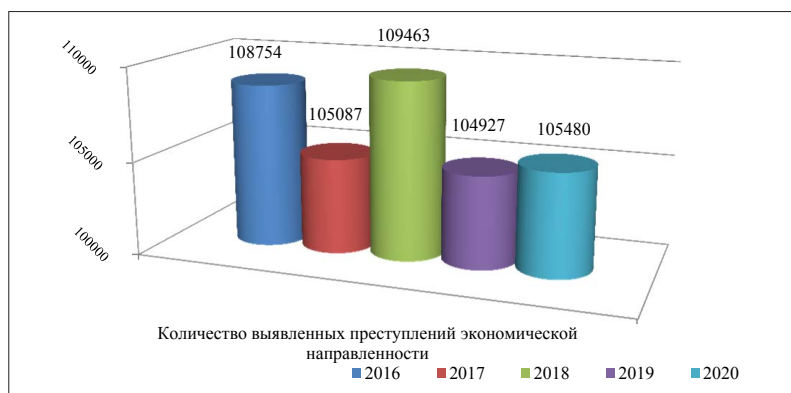


Рис. 29. Динамика количества выявленных преступлений экономической направленности за 2016–2020 гг.

Источник: [182].

Стоит отметить, что 2020 г. не стал исключением. Количество выявленных преступлений экономической направленности находилось на довольно высоком уровне – 105 480 преступлений, причем этот показатель вырос на 0,5% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г.

Материальный ущерб от указанных преступлений (по оконченным и приостановленным уголовным делам) также имеет огромные масштабы, хотя в 2020 г. данный показатель снизился по сравнению с 2019 г. (рис. 30).

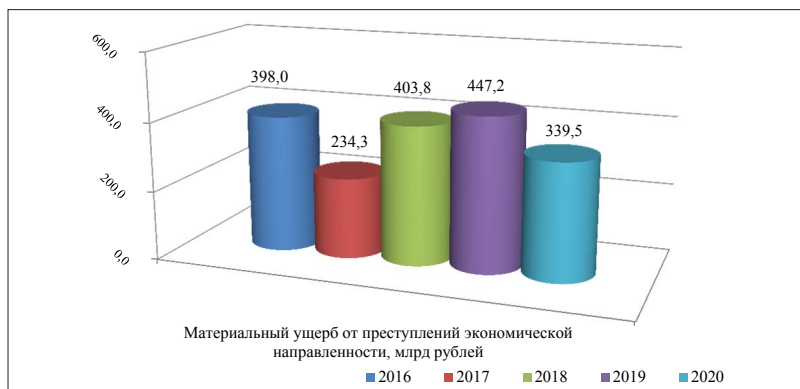


Рис. 30. Динамика причиненного материального ущерба от преступлений экономической направленности за 2016–2020 гг.

Источник: [182].

4.4.2. Трансформация структуры экономических преступлений

Наибольшее количество преступлений экономической направленности на протяжении многих лет выявляется на потребительском рынке и в финансово-кредитной сфере (рис. 31).

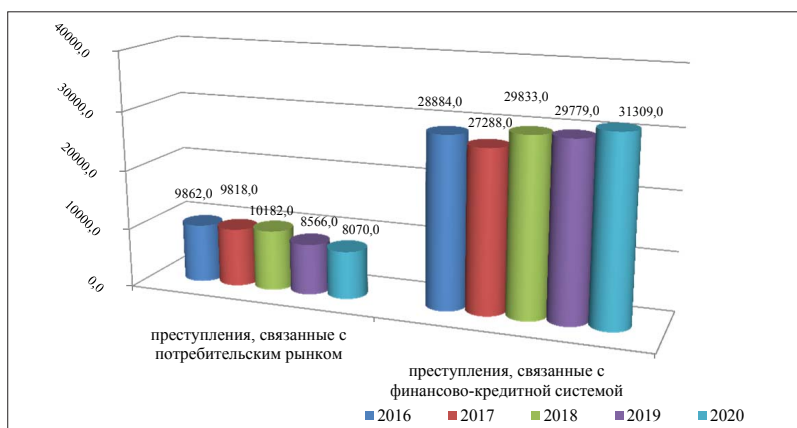


Рис. 31. Количество выявленных преступлений, связанных с потребительским рынком и финансово-кредитной системой, за 2016–2020 гг.

Источник: [182].

Анализируемый период не стал исключением. При этом количество преступлений, выявленных в этих сферах в 2020 г., не имеет тенденции резкого изменения. Так, количество выявленных преступлений на потребительском рынке сократилось на 5,7%, а в финансово-кредитной сфере увеличилось на 5,1%.

Если говорить о структуре преступности экономической направленности, то официальная статистика МВД России за 2016–2020 гг. следующая (рис. 32).

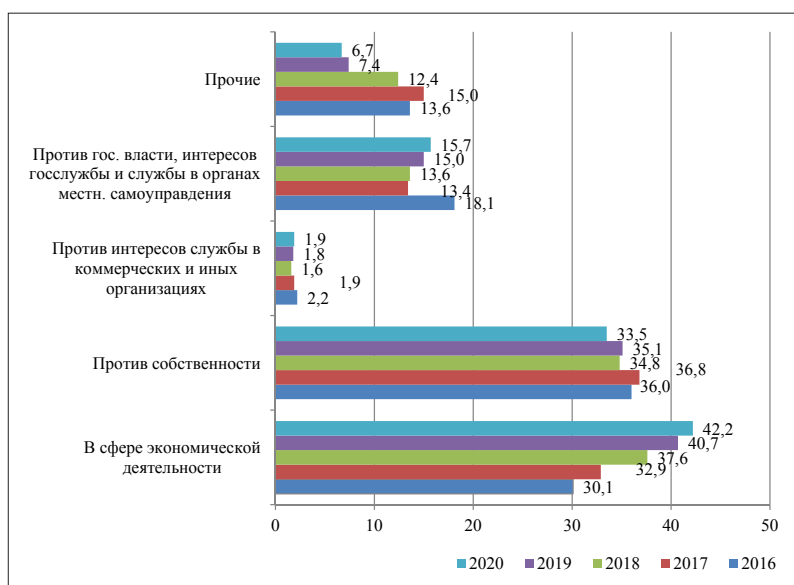


Рис. 32. Структура преступности экономической направленности (преступления, следствие по которым обязательно) за 2016–2020 гг., в %

Источник: [182].

Данные официальной статистики показывают, что за 2016–2020 гг. структура преступности оставалась практически неизменной. Наибольший удельный вес состав

ляли преступления в сфере экономической деятельности – от 30,1% в 2016 г. до 42,2% в 2020 г., а также престу-

пления против собственности – 36,0% в 2016 г. и 33,5% в 2020 г. Наименьший удельный вес имели преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях – 2,2% в 2016 г. и 1,9% в 2020 г..

Между тем, обращает на себя внимание тот факт, что ежегодно растет удельный вес преступности в сфере экономической деятельности в общем объеме преступлений экономической направленности при сокращении удельного веса практически по всем другим направлениям. Так, если в 2016 г. этот показатель находился на отметке 30,1%, то к 2020 г. он достиг уровня 42,2%. Причем в 2020 г. резкого изменения значения данного показателя не произошло.

Традиционно наибольший удельный вес в структуре преступности экономической направленности составляют преступления, связанные с коррупцией и мошенничеством. С 2017 г. также в структуре экономической преступности выделяются преступления, совершаемые с использованием информационных технологий.

Рассматривая динамику экономической преступности с акцентом на 2020 г., стоит сказать, что существенных изменений не произошло, за исключением компьютерной преступности. В 2020 г. наблюдается резкий скачок количества данных преступлений. Так, если в 2019 г. было выявлено 9956 подобных преступлений, то в 2020 г. этот показатель находился на отметке 17052 преступления, или в 1,7 раза больше (рис. 33).

Таким образом, статистика о преступности экономической направленности показывает, что в целом за 2020 г. в ситуации самоизоляции, вызванной распространением коронавируса инфекции, масштабы преступности не изменились. Существенных скачков или падений показателей, за исключением преступлений, совершенных с использованием телекоммуникационных технологий, не произошло. Кардинальное изменение образа жизни всех категорий российских граждан, порядка и правил работы большинства российских организаций, введение беспрецедентных запретов

на передвижение не сказалось на величине анализируемых показателей и их динамике.

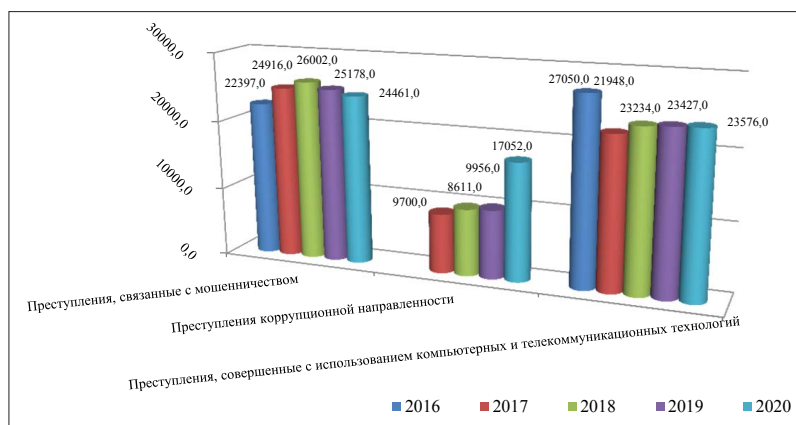


Рис. 33. Количество выявленных преступлений коррупционной направленности, связанных с мошенничеством, и преступлений, совершенных с использованием телекоммуникационных технологий, за 2016–2020 гг.

Примечание. За 2016 г. преступления, совершаемые с использованием телекоммуникационных технологий, в структуре преступности экономической направленности не выделены.

Источник: [182].

Ситуация с резким увеличением количества преступлений, совершенных с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий, по сравнению с предыдущим годом хотя и прогнозируемая, но тем не менее острая. В период самоизоляции и перевода деятельности ряда организаций в дистанционный формат и через Интернет, активизировалась работа мошенников, использующих компьютерные технологии. Однако очевидно, что данная чрезвычайная ситуация не могла не оказать никакого воздействия на уровень криминализации. Более детальный ежемесячный анализ преступности экономической направленности за 2020 г. показывает следующую картину (рис. 34).



Рис. 34. Количество преступлений экономической направленности, выявленных в 2020 г.

Источник: [182].

Информация, представленная на рис. 34, демонстрирует тенденцию скачков и падений выявленных экономических преступлений, хотя также можно сказать о том, что в целом уровень экономической преступности постепенно снижался. Ситуация распространения коронавируса и введения ограничительных мер весной 2020 г. поспособствовала снижению количества выявленных преступлений экономической направленности в апреле–мае 2020 г. По сравнению с январем–мартом 2020 г. масштабы преступности данного вида в эти два месяца сократились на 32–45%. Далее наблюдается рост уровня экономической преступности в июне и затем ежемесячное довольно существенное снижение рассматриваемого показателя вплоть до конца 2020 г. В итоге в декабре 2020 г. было выявлено в 4,8 раза меньше преступлений, чем это было в январе.

Аналогичная ситуация, хотя с более плавным изменением показателей, наблюдается в отношении преступлений экономической направленности, совершенных в особо тяжком размере. В апреле–мае 2020 г. данный показатель нахо-

дился на отметке 2 366 и 2 245 преступлений соответственно, в то время как в январе–марте их количество было на уровне 3 271–4 072 преступлений, или на 28–48%% больше. В июне 2020 г. началось поэтапное снятие ограничительных мер и, как следствие, наблюдается рост количества выявленных преступлений экономической направленности, в том числе преступлений, совершенных в особо крупном размере. По сравнению с маем 2020 г. количество выявленных преступлений экономической направленности увеличилось на 37%, или до 10 073 преступлений, количество преступлений, совершенных в особо крупном размере, увеличилось на 58%, или до 3 556 преступлений. Впоследствии до конца 2020 г. данный показатель имеет тенденцию ежемесячного снижения до 949 преступлений к декабрю 2020 г., или в 4,3 раза меньше, чем было выявлено в январе этого года.

В 2020 г., как и ранее, наибольшее количество преступлений экономической направленности совершалось на потребительском рынке и в финансово-кредитной сфере (рис. 35).

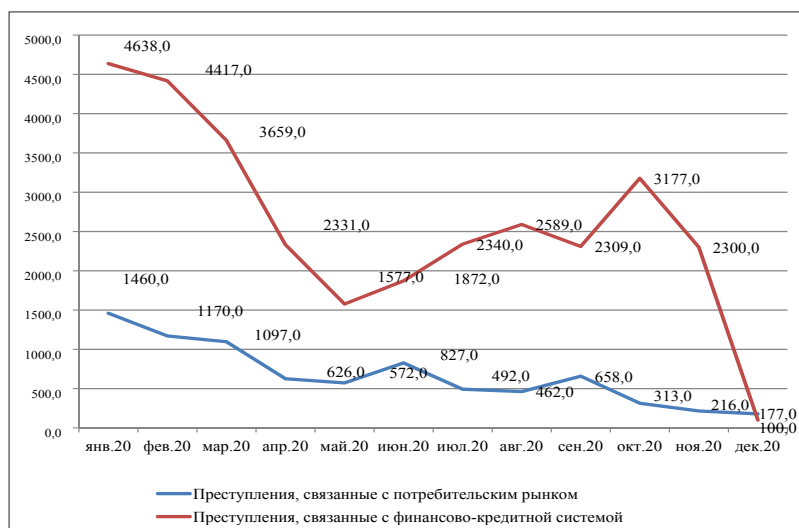


Рис.35. Динамика преступлений экономической направленности на потребительском рынке и в финансово-кредитной сфере за январь–июнь 2020 г.

Источник: [182].

Более детальное исследование статистических данных демонстрирует неоднородную тенденцию резкого снижения и резкого роста преступлений, выявленных в финансово-кредитной системе, с минимумом выявленных преступлений в декабре 2020 г., и плавное ежемесячное сокращение к концу года количества экономических преступлений на потребительском рынке.

Причем, анализируя динамику преступности в финансово-кредитной сфере, а также на потребительском рынке, нужно сказать о том, что ее уровень отражает ситуацию, связанную с пандемией. Возникновение и распространение коронавирусной инфекции в январе–марте 2020 года повлекло за собой ежемесячное сокращение значения этих показателей; постепенное снятие ограничительных мер и запретов, связанных с самоизоляцией, – ежемесячный рост преступности; начало и распространение второй волны пандемии – сокращение количества выявленных преступлений.

Анализ структуры преступности экономической направленности показывает, что в условиях пандемических ограничений в апреле–мае 2020 г., а также в ситуации постепенного возврата к обычному графику жизни граждан и организаций с июня 2020 г., возникновения второй, более мощной волны пандемии, перераспределения удельного веса направлений экономической преступности не произошло. Как и в предыдущие годы, наибольшее количество преступлений было выявлено по следующим направлениям: против собственности и в сфере экономической деятельности, наименьшее – против интересов службы в коммерческих и иных организациях (рис. 36).

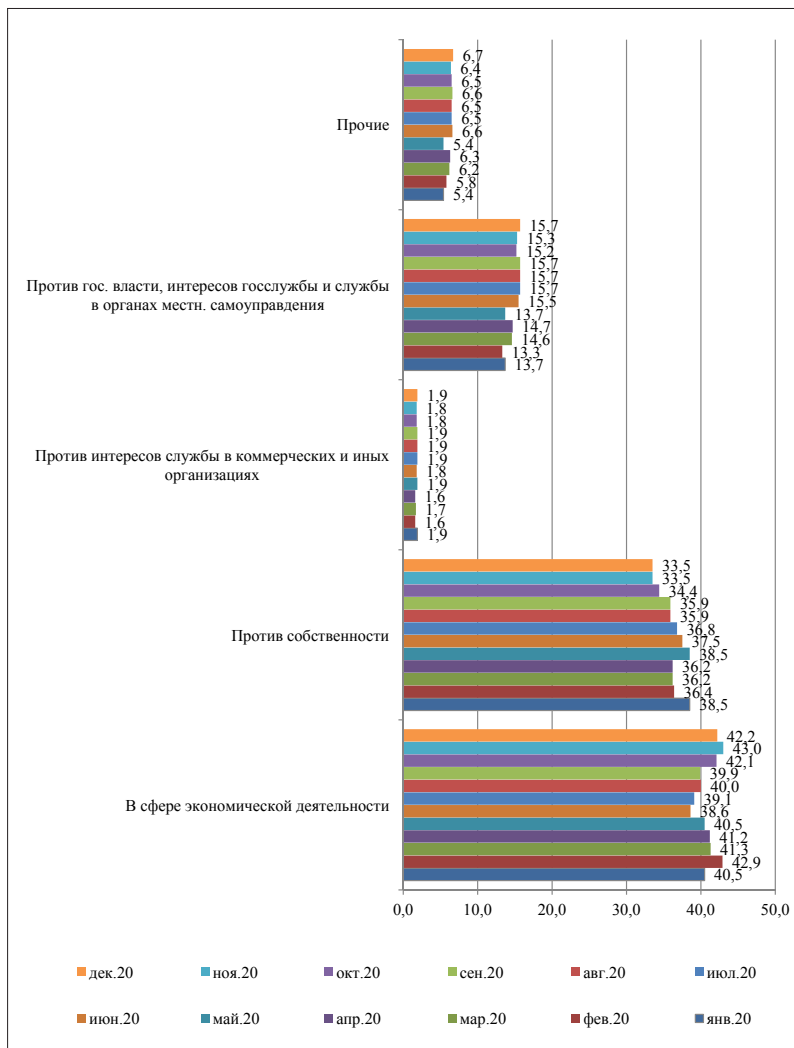


Рис. 36. Структура преступности экономической направленности (преступления, следствие по которым обязательно) за 2020 г., в %

Источник: [182].

Если говорить о динамике преступлений коррупционной направленности, преступлений, связанных с мошенничеством, и преступлений, совершенных с использованием те-

лекоммуникационных технологий, за 2020 год с помесечной разбивкой, то ситуация выглядит скачкообразной (рис. 37).

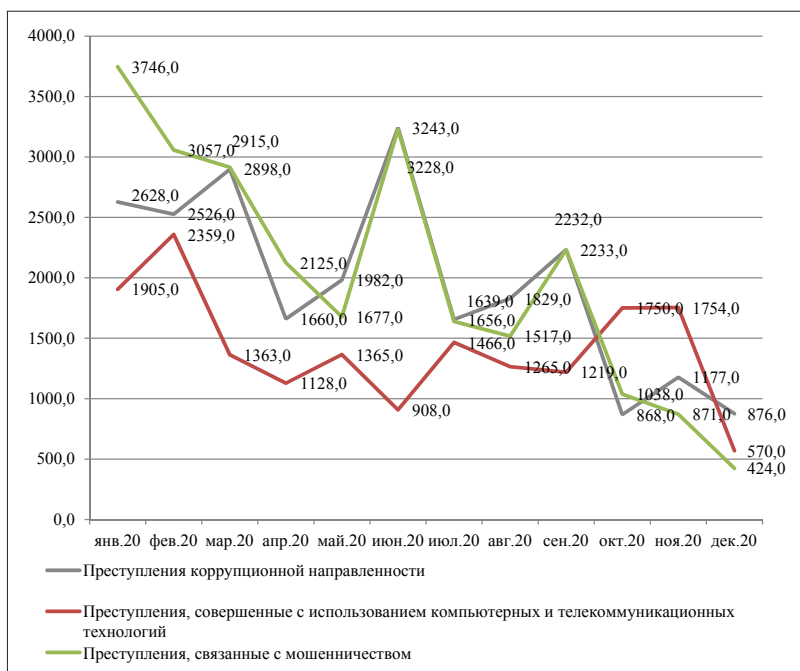


Рис. 37. Динамика преступлений коррупционной направленности, преступлений, связанных с мошенничеством, и преступлений, совершенных с использованием телекоммуникационных технологий, за 2020 г.

Источник: [182].

При общей тенденции сокращения количества выявленных преступлений данных видов к концу 2020 г. в течение года наблюдается как резкий рост преступности, так и его резкое снижение. На рис. 37 видны пики взлета преступлений, связанных с мошенничеством, и преступлений, связанных с коррупцией, которые приходятся на март, май и сентябрь 2020 г. Эти пики приходятся на март, май и сентябрь 2020 г. – периоды введения ограничительных мер, их снятия и возникновения второго этапа развития коронавиурсной ситуации.

русной инфекции. При этом, примечательно, что именно на эти периоды приходится резкий спад преступности, связанной с использованием компьютерных технологий.

4.4.3. *Ограничительные тенденции в динамике и структуре экономической преступности*

Таким образом, по результатам проведенного анализа можно сделать ряд выводов.

Пандемия COVID-19 оказывает глубокое воздействие на все социально-экономические процессы в обществе, в том числе и на криминальные проявления, в частности на уровень преступности экономической направленности.

Данные статистики свидетельствуют о том, что в целом в условиях пандемического кризиса существенного роста или спада в объемах, изменений динамике и структуре экономической преступности не произошло. В целом продолжается многолетняя тенденция плавного сокращения ее уровня.

Однако коронавирус все же внес коррективы.

На время самоизоляции и «коронавирусных каникул» для граждан и организаций в апреле–мае 2020 г. уровень экономической преступности по ряду направлений сократился. Данная тенденция является предсказуемой и объективной закономерностью в связи с тем, что в этот период практически во всех регионах России действовали жесткие ограничительные меры и запреты, введенные руководством нашей страны в рамках борьбы с пандемией. Работа большей части организаций, находящихся на территории Российской Федерации, независимо от их организационно-правовой формы, сферы и масштабов деятельности, была приостановлена, сведена к минимуму либо переведена в дистанционный формат. Были сокращены объемы работы органов финансового контроля, по результатам проверок которых нередко обнаруживаются признаки преступлений экономической направленности. Часть работы контролирующих органов была отложена или перенесена на следующие месяцы. «Для граждан, проживающих в большинстве регионов Россий-

ской Федерации, в том числе для тех, которые могут заявить в правоохранительные органы об экономическом преступлении, были введены «коронавирусные каникулы» и запрет на свободное передвижение по городу» [57]. Работа сотрудников правоохранительных органов тоже была скорректирована в соответствии со сложившейся ситуацией, вследствие этого обычный режим производства по уголовным делам с предусмотренными законом процессуальными сроками, выполнением необходимых процессуальных действий оказался невозможен ввиду объективных причин. В итоге все эти обстоятельства, а также так называемая отсрочка, возникшая при выявлении экономических преступлений, способствовали снижению их уровня в апреле—мае 2020 г.

Вместе с этим резко увеличился уровень экономических преступлений, совершаемых с помощью информационных и компьютерных технологий. Это также предсказуемое явление, так как на период действия ограничительных мер телекоммуникационные каналы связи использовались гражданами и организациями намного чаще и активнее, в том числе увеличились масштабы использования гражданами услуг электронной коммерции, заказов продуктов, лекарств и т. п. онлайн. Причем рост количества преступлений данного вида наблюдался еще до введения жестких запретов, когда органами власти было только рекомендовано оставаться дома, и многие граждане начали выполнять эти рекомендации.

Начиная с июня—июля 2020 г. в целом количество преступлений экономической направленности начало расти, подтягиваясь к уровню последних лет. И если в отношении июня 2020 г. можно сказать о некоторой хаотичности ситуации — наблюдаются скачки в количестве ряда экономических преступлений (для одних видов преступности — вверх, для других — вниз), то с августа происходит плавное ежемесячное увеличение количества большинства экономических преступлений, приближаясь к уровню января—февраля 2020 г.

Возникновение и распространение второй волны коронавирусной инфекции в сентябре–декабре 2020 г. повлекло за собой небольшой взлет, а затем ежемесячный спад экономической преступности. Данная ситуация также объяснима, т.к. в сентябре 2020 г. были зафиксированы преступления, совершенные ранее, а затем до конца года ряд организаций и граждан продолжали свою деятельность с рядом ограничений.

Среди факторов, которые вызвали изменения в преступности, можно выделить:

- высокий спрос на определённые виды товаров, защитное снаряжение, специальное медицинское оборудование, специальные защитные средства и фармацевтическую продукцию;
- снижение мобильности и потока людей по территориям страны и через границы государств;
- нахождение большей части граждан дома в течение длительного периода времени, организация работы на дому, с использованием специальных сайтов и Интернет-платформ;
- ограничения в общественной жизни, которые делают некоторые криминальные действия менее заметными и переносят их в домашние или онлайн-настройки;
- увеличение тревоги и страха, которые могут создать уязвимость для эксплуатации;
- сокращение поставок определённых незаконных товаров в страну (наркотических и психотропных средств, оружия и боеприпасов, фальшивых денежных купюр и т.п.);
- снижение заметности для широких слоев социума отдельных видов преступных деяний из-за введенных ограничений в общественной жизни, перенос их в сферу информационно-телекоммуникационного пространства;
- отвлечение большого объема сил и средств полиции на решение задач обеспечения карантинных мероприятий;

- ослабление бдительности граждан после снятия карантинных мер;
- желание граждан и организаций в кратчайшие сроки решить накопившиеся за период самоизоляции проблемы.

Сегодня ярко видны изменения в тенденциях преступности. Хотя в целом уровень экономической преступности существенно не изменился, структура преступности осталась прежней, тем не менее уже сейчас видно, что существенно вырос уровень высокотехнологичной экономической преступности. Учитывая, что современная преступность имеет способность и возможности к быстрой адаптации и перестройке, особенно принимая во внимание желание преступников восполнить свои преступные доходы, недополученные ими в период самоизоляции, получить дополнительные доходы, воспользовавшись сложившейся непростой ситуацией, а также реализовать новые преступные схемы, в дальнейшем уже апробированные схемы совершения подобных преступлений могут использоваться преступниками более активно.

В этой связи, очевидно, что в перспективе правоохранительным органам предстоит огромная работа по выявлению различных видов экономических преступлений, совершенных как в период распространения пандемии, так и в последующее время с применением новых схем и методов.

В настоящее время особую обеспокоенность вызывают преступления экономической направленности, связанные с применением телекоммуникационных технологий, так называемая киберпреступность, особенно в финансово-кредитной сфере и на потребительском рынке, а также преступления, связанные с производством и распространением медицинских препаратов для лечения коронавируса, тестов на коронавирус, коронавирусных вакцин.

Учитывая обострение социально-экономической обстановки, связанной с потерей или снижением уровня доходов многих российских граждан, ростом безработицы, бедности, полагаем, что увеличатся масштабы теневой экономики, что

также должно приниматься во внимание всеми заинтересованными сторонами, и прежде всего руководством страны и органами исполнительной власти.

Полагаем, что в дальнейшем меры противодействия преступности должны носить системный характер и учитывать накопленный опыт, а также новые реалии. Комплекс мер по борьбе с преступностью, разработанных для новых условий, должен включать мероприятия экономического, организационного, административного, правового, методологического и методического характера и быть направлен как на стимулирование профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов, так и налаживание ситуации в экономике и социальной сфере.

Если говорить о преступности в сфере телекоммуникационных технологий, масштабы которой существенно выросли, то в данном случае важным становится повышение роли международного сотрудничества, направленного на борьбу с ней. Также важным является перенастройка программ подготовки кадров, будущая деятельность которых будет связана с противодействием преступности, и включение в действующие программы обучения тем и дисциплин, связанных с киберпреступностью.

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

5.1. Институциональные и административные проблемные аспекты согласования механизмов государственного стратегического планирования и прогнозирования с задачами обеспечения экономической безопасности

В последние годы система государственного стратегического планирования, включая прогнозирование, остается неизменной и регламентируется Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [9] (далее – Закон № 172-ФЗ), а также принятыми в обеспечение его реализации подзаконными актами.

Однако такая стабильность регулирования имеет отрицательные стороны для решения задач социально-экономической безопасности: во-первых, потому что не устраняются выявленные практикой недостатки системы государственного стратегического планирования, и во-вторых, потому что новые инициативы в государственном планировании и управлении реализуются отдельно и не находят своего отражения и места в данной системе.

Ключевым примером таких новаций являются национальные проекты, реализация которых в экономике и социальной сфере запланирована и осуществляется на период с 2018 до 2030 г., и которые, являясь документами долгосрочного целеполагания, напрямую не встроены в заданные

рамки государственного стратегического планирования и не упоминаются в Законе № 172-ФЗ. Это вносит определенные сложности в процесс реализации стратегических национальных приоритетов, установленных в Стратегии национальной безопасности РФ [24].

Подготовка национальных проектов осуществляется отдельно от системы стратегического планирования, в рамках выполнения Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 [23]. Кроме того, для обеспечения реализации национальных проектов была пересмотрена организация в Правительстве РФ системы проектной деятельности и издано новое Постановление Правительства РФ [29], которое теперь посвящено регулированию вопросов подготовки и реализации национальных проектов.

Тем не менее фактическая взаимосвязь национальных проектов с системой стратегического планирования все же присутствует. В 2019 г. федеральные проекты (как структурные составляющие национальных проектов) были имплементированы в соответствующие государственные программы, что было необходимо для реализации бюджетного процесса. Фактически все федеральные проекты нашли свое отражение в их составе.

При этом национальные проекты имеют статус выше государственных программ и, кроме того, к ним применяется особый алгоритм управления, отличный от используемого к государственным программам, что позволяет исследователям сделать вывод о том, что в одном документе стратегического планирования искусственно соединяются проектная и программная части [233].

В результате произошедший пересмотр государственных программ и их сосредоточение на национальных проектах создает угрозу их оторванности от решения задач документов стратегического планирования уровня целеполагания (различных стратегий, доктрин, концепций и др.), в том числе и Стратегии экономической безопасности РФ [20]. Учитывая, что государственные программы являются ос-

новным документом стратегического планирования на уровне программирования (и единственным из всех документов на федеральном уровне инструментом распределения бюджетных средств), возникают существенные риски для функционирования системы стратегического планирования, в т.ч. стратегических национальных приоритетов. В этой связи также стоит обратить внимание на то, что в содержании переутвержденных (для включения в них федеральных проектов) в 2019 г. государственных программ часто отсутствуют ссылки на документы стратегического планирования, для реализации целей и задач которых они предназначены по смыслу Закона № 172-ФЗ. Также в перечень дополнительных и обосновывающих материалов, разработка которых осуществляется при формировании государственной программы, не входит описание или обоснование взаимосвязи государственной программы с иными документами стратегического планирования (согласно п. 9 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588) [26].

Таким образом, крайне необходимы правовые новации, позиционирующие национальные проекты в системе стратегического планирования и государственного управления в целом, определяющие их место в данной системе, и взаимосвязь с иными видами документов системы. Также, что особенно важно, должна быть зафиксирована соподчиненность и взаимосвязь национальных проектов с основополагающими стратегиями, доктринами и концепциями социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности РФ.

Применительно к проблемам развития системы государственного управления и стратегического планирования в сфере экономики следует отметить, что регулирование процесса реализации документов стратегического планирования на нормативном и методическом уровне отсутствует полностью. И хотя основным инструментом реализации до-

кументов целеполагания (иные не предусмотрены) являются соответствующие планы, их принятие предполагается законодательством по непонятным причинам не во всех случаях.

Интересно также, что при осуществлении мониторинга и контроля реализации документов, как правило, не предполагается проведения анализа степени реализации мероприятий, предусмотренных такими планами. Вопросы ответственности за недостижение запланированных в документах стратегического планирования задач также регулируются достаточно размыто. Это является существенным недостатком действующей системы стратегического планирования, который необходимо устранить.

Анализ положений Закона № 172-ФЗ показывает, что ключевая роль в процессах разработки и реализации документов стратегического планирования принадлежит Минэкономразвития России (для документов в сфере социально-экономического развития РФ) и Совету безопасности РФ (для документов в сфере обеспечения национальной безопасности РФ). Однако в процессах разработки, корректировки, реализации, мониторинга и контроля реализации этих документов задействовано огромное количество органов и организаций, порядок взаимодействия которых отдельно не регламентирован и осуществляется в рамках общеустановленных процедур. На практике это не может не породить хаотичности такого взаимодействия. В этой связи целесообразным было бы закрепление в Законе № 172-ФЗ ведущей роли и координационных функций Минэкономразвития России и Совета безопасности РФ, в том числе при взаимодействии с иными участниками стратегического планирования, а также их ответственности за эффективность проведения мониторинга и контроля реализации документов.

Необходимо отметить, что в части бюджетных отношений сформированная законом система стратегического планирования сочетается с системой бюджетного планирования, регламентируемой отдельным актом – Бюджетным кодексом РФ [2]. Однако при формировании в 2014 г. системы

стратегического планирования бюджетный процесс не был соответствующим образом скорректирован и жестко взаимосвязан с ней. В результате практика последних лет показывает несовпадение прогнозных и фактических данных при реализации трехлетних бюджетов, а также разобщенность двух систем — стратегического планирования и бюджетного процесса.

Согласно ст. 169 Бюджетного кодекса РФ проект федерального бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития РФ. Однако в соответствии с законодательством о стратегическом планировании система корректировки среднесрочного и долгосрочного прогнозов, наоборот, поставлена в зависимость от параметров проекта федерального бюджета (что само по себе представляется нелогичным). При этом бюджетное законодательство предполагает параллельную разработку основных характеристик федерального бюджета и среднесрочного прогноза. В этой связи в принципе не понятно, каким образом могут возникать ранее указанные расхождения между бюджетом и прогнозом.

Целесообразным в этой связи представляется скорректировать порядок разработки проекта федерального бюджета и прогнозов социально-экономического развития РФ, четче определив их логическое выстраивание и соподчиненность. Кроме того, поскольку публичный ежегодный анализ выполнения трехлетних бюджетов с выявлением причин отклонений и анализом взаимосвязи с закрепленными в прогнозных документах параметрами в настоящее время не предполагается, следует нормативно закрепить данный механизм.

Особую актуальность в настоящее время приобретают вопросы обеспечения социально-экономической безопасности при решении задач построения в России цифровой экономики, что фактически становится отдельным направлением государственного планирования и управления. Особенно в условиях пандемии и постпандемии, когда развитие

и применение получили множество самых различных технологических инициатив как со стороны бизнеса, так и со стороны государства. При этом все большее значение при применении цифровых технологий приобретают вопросы обеспечения информационной безопасности, недостаточность которой влечет значительные риски как для граждан, так и для предпринимателей. В новой Стратегии национальной безопасности РФ информационная безопасность получила статус стратегического национального приоритета.

И здесь необходимо обратить внимание на появление новых инструментов в области регулирования цифровой экономики — экспериментальных правовых режимов по развитию цифровых технологий, устанавливаемых в соответствии с двумя новыми законами. Закон № 123-ФЗ [15] предусматривает проведение в г. Москва эксперимента в виде установления с 1 июля 2020 г. экспериментального правового режима в целях создания условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта (далее — ИИ), а также последующего использования результатов его применения. В целом Закон № 123-ФЗ направлен на апробацию в течение 5 лет в г. Москва специальных правовых норм на субъектах, осуществляющих разработку технологий ИИ, их внедрение и использование. Областей применения технологий ИИ, в которых должен осуществляться эксперимент, Закон № 123-ФЗ не устанавливает. Однако предполагается, что тестируемые в рамках эксперимента системы ИИ будут использованы в т.ч. для борьбы с коронавирусной инфекцией. Закон имеет установочный характер и предполагает, что основные вопросы реализации экспериментального режима будут регулироваться на уровне актов правительства Москвы.

Закон № 258-ФЗ [16] носит более общий характер. Он задает правовые рамки для установления и реализации всех экспериментальных режимов в сфере цифровых инноваций (а не только технологий ИИ). Важным его отличием от Закона № 123-ФЗ является то, что он устанавливает в виде открытого перечня направления разработки, апробации и вне-

дрения цифровых инноваций в рамках экспериментальных режимов (ч. 2 ст. 1). К ним относятся: медицинская деятельность, в том числе с применением телемедицинских технологий и технологий сбора и обработки сведений о состоянии здоровья и диагнозах граждан, а также промышленное производство, финансовый рынок, предоставление государственных и муниципальных услуг и др. Ожидается, что реализация этого закона приведет к созданию условий для ускоренного появления и внедрения новых продуктов и услуг в сферах применения цифровых инноваций и к совершенствованию регулирования в этой сфере.

Безусловно, разработанные и внедренные по результатам эксперимента технологии могут быть использованы для парирования различных угроз социального характера в условиях пандемии и постпандемии (например, инфекционного заражения, криминализации, предоставления некачественных государственных услуг и пр.). Однако с учетом общего характера установленного регулирования возникают вопросы к прозрачности схем проведения таких экспериментов, особенно с точки зрения обеспечения защиты (в виде прежде всего предварительного обезличивания) персональных данных при доступе к ним участников эксперимента. Приходится сделать вывод, что действующее регулирование допускает возникновение рисков неправомерного использования личной информации граждан и хозяйствующих субъектов в результате такого доступа.

В заключение нельзя не отметить, что, несмотря на значительное количество проблем, связанных с реализацией Закона № 172-ФЗ, изменения в его положение с момента принятия вносились только шесть раз, что крайне мало с учетом обычной интенсивности корректировок значимых федеральных законов.

В качестве основных проблемных направлений согласования механизмов государственного стратегического планирования с задачами обеспечения экономической безопасности следует назвать:

- отсутствие полноценной интеграции национальных проектов в систему государственного стратегического планирования и вызываемая этим неопределенность их соотношения с иными документами этой системы;
- слабость закрепления процедур мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономической безопасности и как результат — недостаточная их эффективность;
- рассогласованность систем бюджетного процесса и стратегического планирования как фактора реализации требований социально-экономической безопасности в сложившихся условиях;
- эффективность функционирования особых правовых режимов и их реализации в пандемической и постпандемической ситуации.

5.2. Задача создания национальной системы управления рисками в структуре государственного стратегического планирования

Национальная система управления рисками должна стать составной частью общего стратегического контура государственного планирования и быть непосредственно связана с государственным стратегическим прогнозом и планом, стратегиями национальной и социально-экономической безопасности. Она должна основываться на научном предвидении вероятных событий, фактов, процессов, действий, провоцирующих хаос и кризисные явления в экономике, политике, обществе; разрушающих системы целеполагания и механизмы целедостижения; создающих предпосылки, причины, условия и факторы неблагоприятных сценариев и негативных результатов социально-экономического развития. Система должна включать механизмы государственной экономической политики, государственного и общественного управления, позволяющие научно определять, класси-

фицировать, выявлять, идентифицировать, оценивать, предупреждать и нейтрализовать возможные риски. В ее рамках необходимо задействовать властно-политические, законодательные и нормативно-правовые, нормативно-методические, аналитические и институциональные инструменты.

В некоторых странах это называется национальной политикой риск-менеджмента, которая стала существенным атрибутом государственного и корпоративного управления в Великобритании, Канаде, США и ряде других государств. Риск-менеджмент позиционируется как процесс принятия и выполнения управленческих решений, направленных на снижение вероятности возникновения неблагоприятного результата и минимизацию возможных потерь, вызванных реализацией конкретных тенденций, явлений, вызванных их развитием и реализацией. Управлять рисками – значит выполнять действия, связанные с идентификацией, анализом рисков и принятием решений, которые включают максимизацию положительных и минимизацию отрицательных последствий наступления рисков событий.

Отсюда процесс обеспечения национальной социально-экономической безопасности содержательно может быть представлен как деятельность органов власти и государственного управления, направленная:

- на своевременное выявление рисков и посягательств на национальные экономические интересы объективных и субъективных препятствий реализации целей и приоритетов в экономике, политике, управлении, социальной сфере;
- на определение условий и факторов, генерирующих реализацию рисков событий;
- на разработку и реализацию комплекса мер по предотвращению и нейтрализации выявленных рисков и возможных рисков событий.

Федеральный закон ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дает возможность сформировать необходимую организационно-методическую среду

для формирования сбалансированной системы управления рисками социально-экономического развития в контексте задач обеспечения экономической безопасности страны.

Система складывается из содержательно сопряженных документов стратегического планирования – целеполагания, прогнозов, стратегий, планов, проектов, программ, где документы каждого последующего уровня (этапа формирования) основываются на результатах и выводах документов предыдущего уровня, – от прогноза к стратегиям, от стратегий – к плану и программам. Нарушение последовательности этапов разработки указанных документов, тем более отставание с принятием некоторых из них, сдерживает формирование полноценной системы управления рисками и не позволяет сделать уже действующие акты реальными инструментами стратегического управления¹⁷. Эти документы специфици-

-
17. Из Статьи 3. Основные понятия, используемые в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» пп.21–28. ...21) стратегический прогноз Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации; 22) прогноз научно-технологического развития Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о направлениях и об ожидаемых результатах научно-технологического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на долгосрочный период; 23) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений о внешних и внутренних условиях, направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный или долгосрочный период; 24) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации; 25) документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации – утверждаемые (одобряемые) Президентом Российской Федерации документы стратегического планирования, определяющие стратегические приоритеты, цели и меры внутренней и внешней политики, характеризующие состояние национальной безопасности Российской Федерации; 26) стратегия пространственного развития Российской Федерации – документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации; 27) отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации – документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного

руются по региональным и муниципальным уровням управленческой вертикали, а также применительно к отраслевой структуре (стратегическое планирование отраслей, на уровне федеральных органов исполнительных власти).

Исходным инструментом для выявления и оценки рисков экономической безопасности, реализации стратегических приоритетов социально-экономического развития страны является Стратегический прогноз социально-экономического развития РФ. Результаты такого прогнозирования могут и должны стать основой для формирования стратегии долгосрочного развития секторов и видов экономической деятельности, модернизации и наращивания производственных мощностей, ключевых направлений научно-технологического развития, как основного условия поддержания глобальной технологической конкурентоспособности.

В соответствии с поручениями Президента РФ и Правительства РФ, предусмотренными положениями Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208) разработан и обсуждается в течение последних трех лет проект Федеральной концепции системы управления рисками (ФСУР) в области экономической безопасности. Данный документ разработан Министерством экономического развития РФ, а серьезные дискуссионные обсуждения между специалистами Минэкономразвития России и экспертно-аналитическим сообществом, включая

достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования; 28) план деятельности федерального органа исполнительной власти – документ стратегического планирования, содержащий цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти на среднесрочный период и предусматривающий в рамках установленных полномочий федерального органа исполнительной власти обеспечение реализации документов стратегического планирования. Данная методическая схема является существенным продвижением вперед. Но она не в полной мере сегодня отражает бурно развивающиеся реалии российской экономики, её место в современном мире. В этой схеме недостаточно представлены сектор государственных корпораций, по большому счету государственного имущества в целом; стратегии развития кредитно-денежного сектора; сдвиги в геополитических приоритетах РФ и её интеграционных стратегиях [100; 101, с. 105–129].

экспертов Научного совета – Совета безопасности РФ, до определенного момента свидетельствовали о существенном разбросе и несовпадении взглядов специалистов на его концепцию.

Это относится прежде всего к центральной позиции Концепции ФСУР, о взаимосвязи и взаимодействия системы Государственного стратегического планирования и системы управления рисками. Более того, в рамках ФСУР предлагается ряд серьезных инструментов и механизмов, запускающих создание нормативно-методической базы планирования. Всё это тесно увязано с развитием цифровой экономики, обосновывается новое видение проблемы государственного стратегического планирования как «цифрового стратегического планирования». Предложены конструктивные подходы к формированию и включению в плановые структуры имитационных моделей применительно к направлениям обеспечения и корректировки направлений экономической безопасности. В рамках дальнейшей разработки ФСУР намечено выполнение комплекса практических научных исследований, по результатам которых будут определены общая структура ФСУР, состав субъектов ФСУР (в разрезе регионов и отраслей), задачи и функции субъектов ФСУР, механизмы их информационного взаимодействия, программно-информационные инструменты имитационного моделирования состояния экономической безопасности в области компетенции субъектов ФСУР.

Вместе с тем необходимо указать и на то, что продолжает оставаться предметом дискуссии. Уже в самом названии разрабатываемого управленческого проекта кроется некая подмена: «Национальная» система управления рисками, заменяется на «Федеральную». И это не те терминологические различия, которыми можно было бы пренебречь. ФСУР в таком понимании хоть и поднимается над ведомственно-отраслевым уровнем, но тем не менее сохраняет ведомственно-административный, а не общенациональный характер. Здесь кроются и другие разногласия, связанные с харак-

тером (вертикалью и горизонталью) власти и управления, позволяющие выстраивать, как это сложилось за рубежом, *общенациональную политику* управления рисками. Здесь очевидно требуются дальнейшие проработки и обсуждения, согласования с соответствующими нормативно-правовыми документами и нормативно-методическими материалами, соответствующие политические решения.

Необходимы также дальнейшие разработки научно обоснованных подходов к исследованию и систематизации рисков, методов их идентификации, т.е. формирование понятийного и терминологического аппарата, позволяющего выявлять, определять и количественно исчислять риски, их последствия, принимать адекватные политические и управленческие решения, в чем и заключается, в конечном итоге, задача и возможность системного управления рисками. Это фундаментальная задача на перспективу и обширное поле для межведомственного сотрудничества Минобразования РФ, Минэкономразвития, с одной стороны, и ведущими вузами и академическими институтами, с другой. Это также ещё один аргумент, показывающий необходимость обеспечения регулярной координации планов работ по созданию Национальной системы управления рисками и планами фундаментальных исследований РАН, экспертно-аналитической работой научного совета – Совета безопасности РФ, исследований по тематике секций экономической и общественной безопасности; государственного стратегического планирования.

Необходимо актуализировать работы по дальнейшему продвижению проекта концепции ФСУР, другие направления деятельности, связанные с активированием института государственного стратегического планирования, достраивания стратегического контура государственного регулирования и управления в соответствии с вызовами времени и стратегическими, национальными целями и задачами.

5.3. Изменение финансово-бюджетной концепции как важный фактор реализации требований экономической безопасности в условиях развития государственного стратегического планирования

В середине первого десятилетия XXI в. начался переход от разработки годового федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации к политике среднесрочного (трехлетнего) бюджетного планирования и прогнозирования. В конечном счете были сформированы два документа, разрабатываемые и утверждаемые одновременно: федеральный закон «О федеральном бюджете на соответствующий год и на плановый период двух последующих лет» и Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на аналогичный трехлетний период. На сегодня уже сформировался определенный опыт функционирования трехлетних бюджетов и прогнозов социально-экономического развития, соответственно возникли и серьезные претензии к сложившейся концепции среднесрочного планирования бюджетной политики. Это — отсутствие схемы согласования бюджета и прогноза социально-экономического развития, отсутствие у среднесрочных бюджетов базовой стратегической задачи, отсутствие публичного ежегодного анализа выполнения трехлетних бюджетов с выявлением причин отклонений при их выполнении.

Нами был проведен последовательный анализ результатов трех утвержденных и уже выполненных федеральных бюджетов относительно благополучного периода 2012–2016 гг. с рассмотрением особенностей их исполнения (табл. 32). Как видим, в представленных в таблице трех трехлетних бюджетах дважды встречается 2013 г. и трижды 2014 г. А это означает, что для каждого из этих лет были разработаны 2 и соответственно 3 самостоятельных бюджета. Причем эти бюджеты существенно отличаются друг от дру-

га. Так, дефицит бюджета на 2013 г., составленного в рамках трехлетки на 2012–2014 гг., был предусмотрен в размере 1,6% к ВВП, а в трехлетке 2013–2015 гг. – в размере 0,8% к ВВП. На 2014 г. было разработано 3 бюджета: в рамках трехлетки на 2012–2014 гг. с дефицитом 0,7% к ВВП, в рамках трехлетки 2013–2015 гг. с дефицитом 0,2% к ВВП и в рамках трехлетки 2014–2016 гг. с дефицитом 0,6% к ВВП. И это совершенно разные бюджеты.

Таблица 32. Основные параметры федеральных бюджетов 2012–2014 гг., 2013–2015 гг. и 2014–2016 гг. и их выполнение

Наименования	2012–2014 гг.			2013–2015 гг.			2014–2016 гг.		
	2012	2013	2014	2013	2014	2015	2014	2015	2016
Бюджеты									
Доходы, всего, трлн руб.	11,8	12,7	14,1	12,9	14,1	15,6	15,1	15,8	16,5
В % к ВВП	20,1	19,6	19,4	19,3	19,0	18,8	19,5	19,0	18,4
В % к предыдущему году	106,4	107,9	110,9	101,5	109,3	110,6	107,2	104,6	104,4
Расходы, всего трлн руб.	12,7	13,7	14,6	13,4	14,2	15,6	15,5	16,3	17,0
В % к ВВП	21,6	21,2	20,1	20,1	19,2	18,8	20,0	19,6	19,0
В % к предыдущему году	114	108,5	100,2	104,4	106,0	110,0	111,1	105,2	104,3
Дефицит (-), профицит (+), трлн руб.	-0,9	1,0	0,5	-0,52	-0,14	0,02	-0,43	-0,5	-0,5
В % к ВВП	-1,5	-1,6	-0,7	-0,8	-0,2	-0,01	-0,6	-0,6	-0,6
Исполнение*)									
Доходы, всего, трлн руб.	12,9	13,0	14,5	13,0	14,5	13,6	14,5	13,6	13,5
В % к предыдущему году									
Расходы, всего трлн руб.	12,9	13,3	14,8	13,3	14,8	15,6	14,8	15,6	16,4
В % к предыдущему году									
Дефицит (-), профицит (+), трлн руб.		-0,3	-0,34	-2,0	-0,34	-2,0	-0,34	-2,0	-3,0
В % к ВВП		-0,6	-0,4	-0,6	-0,4	-2,5	-0,4	-2,5	-3,5

*) Впоследствии в справочниках «Россия в цифрах» эти данные незначительно уточнялись, что никак не влияет на аналитические выводы. К сожалению, в статистических справочниках «Россия в цифрах» Росстат перестал публиковать полный баланс федерального бюджета.

Источник: [205; 206; 207; 208; 209; 210].

Рассмотрим также, как складывалась судьба реализации прогнозов социально-экономического развития (табл. 33).

Таблица 33. Динамика важнейших сфер экономики по прогнозам и фактический рост в % к предыдущему году

Наименование показателей	Прогноз к трехлетке 2012–2014 гг.			Фактически		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
ВВП	103,7	104,0	104,6	103,5	101,3	100,7
Промышленность	103,4	103,9	104,2	103,4	100,4	101,7
Инвестиции в основной капитал	107,8	107,1	107,2	106,6	100,8	98,5
Розничный товарооборот	105,5	105,3	105,5	106,3	103,9	102,7
Реальные денежные доходы населения	105	104,8	105,3	105,0	104,0	99
Инфляция	5–6	4,5–5,5	4–5	106,6	106,5	111,4
Наименование показателей	Прогноз к трехлетке 2013–2015 гг.			Фактически		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
ВВП	103,7	104,3	104,5	101,3	100,7	97,2
Промышленность	103,7	103,7	103,7	100,4	101,7	96,8
Инвестиции в основной капитал	107,2	107,3	107,9	100,8	98,5	89,9
Розничный товарооборот	105,4	105,8	105,8	103,9	102,7	90,0
Реальные денежные доходы населения	103,7	105,2	105,3	104,0	99,0	97,0
Инфляция	5–6	4–5	4–5	6,5	11,4	12,9
Наименование показателей	Прогноз к трехлетке 2014–2016 гг.			Фактически		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
ВВП	103,0	101,2	102,3	100,7	97,2	99,8
Промышленность	102,2	101,6	101,7	101,7	96,8	101,1
Инвестиции в основной капитал	103,9	102,7	102,5	98,5	89,9	99,1
Розничный товарооборот	104,0	100,6	102,9	102,7	90,0	95,4
Реальные денежные доходы населения	103,3	100,4	102,6	99,0	97,0	94,0
Инфляция	4,5–5,5	5–6	4–5	11,4	12,9	5,4

Источник: [210, с. 38, 39, 117, 445].

Даже без тщательного анализа табл. 33 наглядно демонстрирует катастрофическое несовпадение прогнозных и фактических данных. Как видим, темпы роста ВВП резко упали в 2013–2014 гг., особенно после начала введения западных санкций, существенно сокративших экспорт отечественной продукции. Это должно было насторожить экономический блок правительства. Но не насторожило. На первый план были выдвинуты сбалансированность и снижение дефицита бюджета. Очевидно, что плановый, законодательно подтвержденный, статус трехлетнего бюджета никоим образом не повлиял на безответственность правительственного прогноза.

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, в современных условиях очевидно неэффективна. Представляется, что это понимает и руководство страны, принявшее Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [9], а соответственно, и необходимость реализации комплекса мер по совершенствованию бюджетной концепции государства.

Жизнь в условиях пандемии COVID-19 ощутимо повысила ожидания населения России в том, что центральные органы государственной власти существенно увеличат свое участие в решении насущных социальных проблем в сферах здравоохранения, повышения занятости и снижения уровня бедности, обеспечения достойной оплаты труда и условий осуществления хозяйственной деятельности, повышения доступности и адаптивности информационной среды, быстрой реализации программ устранения изношенности коммуникаций, инфраструктуры и ЖКХ, улучшения криминогенной обстановки и пр. Достаточно вспомнить: забастовки медиков в связи с низкой оплатой их труда, взрывы бытового газа в жилых домах в 2020 и 2021 г., масштабы лесных пожаров, разливы нефтепродуктов, стрельбу в школах (массовое убийство в гимназии № 17, г. Казань¹⁸), ухудшение криминогенной обстановки в центральных городах и в провинции (только в Москве за первые восемь месяцев 2021 г. число убийств и тяжких преступлений выросло на 32,4%¹⁹).

На фоне очевидного ухудшения экологических, эпидемиологических, криминогенных условий, в которых приходится функционировать не только экономике России, но и экономикам других демократических государств миро-

18. Главное о стрельбе в школе Казани: подробности нападения, информация о стрелке и первая реакция властей // <https://tjournal.ru/analysis/380103-glavnoe-o-strelbe-v-shkole-kazani-podrobnosti-napadeniya-informaciya-o-strelke-i-pervaya-reakciya-vlastey> (дата обращения: 10.10.2021).

19. Прокуратура заявила о росте числа тяжких преступлений в Москве // <https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/6139a7c49a7947c3bb649eda> (дата обращения: 10.10.2021).

вого сообщества, наблюдается очевидный рост требований к повышению эффективности управления общественными финансами. В работах современных зарубежных исследователей, публицистической периодике все чаще используется термин *термин Good Budgetary Policy (надлежащая бюджетная политика)*, позволяющий оценить степень соответствия целей и задач бюджетной политики, проводимой государствами, принципам эффективного и ответственного управления в рамках *концепции Good Budgetary Governance (качество государственного управления)*, предполагающей повышение уровня прозрачности, открытости и инклюзивности управления финансами государственного сектора²⁰. Стоит сказать и о том, что эти термины активно используются в обновленных бюджетных кодексах МВФ и ОЭСР.

Сложившаяся непростая социально-экономическая ситуация, характеризующаяся обострением как внутренних, так и внешних рисков развития, повышает требования со стороны общества к справедливости, обоснованности и результативности принимаемых на всех уровнях управления решений. В первую очередь это касается федерального бюджета и мнения граждан о справедливости распределения государственных финансов. Чтобы Федеральный бюджет РФ и бюджетная политики в целом воспринимались российским социумом как соответствующие задачам крайне сложной пандемической и постпандемической ситуации, им необходимо:

- соответствовать стратегическими целям Российской Федерации и обеспечению национальной безопасности;
- оптимизировать расходы на содержание государственного аппарата;
- предусматривать разумный (одновременно необходимый и достаточный) по размеру и рациональный по структуре государственный долг;

20. Draft principles of Budgetary Governance (OECD, 2019). URL: <http://gogov.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Draft-Principlesof-Budgetary-Governance.pdf>

- обеспечивать оптимальный объём государственных резервов;
- сохранять не просто необходимый, по мнению сотрудников Министерства финансов РФ, но и социально-экономически целесообразный и справедливый уровень налогообложения;
- содействовать устранению неравенства субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития, развитию инфраструктуры и средств связи;
- задействовать и эффективно реализовывать финансовые механизмы ограничения возникающих в процессе развития пандемии социальных и экологических рисков.

Обозначенные приоритеты развития в итоге и формируют современные базовые направления бюджетной политики. Именно в этом контексте они позиционируются в качестве последовательно реализуемых в ближайшее трехлетие руководством Министерства финансов Российской Федерации и руководством Министерства экономического развития России в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации и Законопроекте Федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023–2024 годов. Но так ли это происходит в реальной практике?

Приведем некоторые цифры. В 2020 году, на который пришелся пик кризисных явлений, связанных с пандемией, ВВП РФ упал на 3,0%, объем промышленного производства снизился на 2,1% (табл. 34), ощутимо снизилось благосостояние значительной части населения. Дефицит Федерального бюджета увеличился до 3,8% к объему ВВП. Источником его покрытия преимущественно были государственные заимствования, а не Фонд национального благосостояния (ФНБ)²¹.

21. О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов: законопроект № 1258295-7, представленный в пакете документов: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». С. 26. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7>.

Таблица 34. **Важнейшие показатели социально-экономического развития РФ в 2020–2024 годах согласно Прогнозу социально-экономического развития РФ и Пояснительной записке к проекту Федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023–2024 годов**

Наименование показателей	2020 отчет	2021 прогноз	2022 проект	2023 проект	2024 проект
Рост ВВП в % (базовый вариант Прогноза)	-3,0	4,2	3,0	3,0	3,0
Инфляция (ИПЦ) в % (базовый вариант Прогноза)	4,9	5,8	4,0	4,0	4,0
Рост инвестиций в основной капитал в % (базовый вариант Прогноза)	-4,1	4,5	4,8	5,1	5,3
Доходы Федерального бюджета в % к ВВП	17,5	19,1	18,8	18,0	17,0
Дефицит (-) /профицит (+) Федерального бюджета в % к ВВП	-3,8	-0,2	1,0	0,2	0,3
Объем ФНБ в % к ВВП на начало года	7,3	10,9	10,4	11,6	13,3
Объем ФНБ в % к ВВП на конец года	12,7	11,2	12,4	14,2	15,4
Государств. долг в % к ВВП на конец года	17,7	17,8	19,4	20,3	21,1
Промышленное производство в % (базовый вариант Прогноза)	-2,1	4,2	3,3	2,4	2,2

Источники: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 гг. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozysocialnoekonomicheskogorazvitiya/prognosocialnoekonomicheskogorazvitiyarfna_2022_god_i_na_planovy_period_2023_i_na_planovy_period_2024_godov_zakonoproekt_n1258295-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7>.

Логично было бы ожидать более масштабного использования имеющихся в распоряжении правительства финансовых резервов для противодействия кризисным явлениям в экономической и социальной сферах. Однако ФНБ с каждым запланированным годом будет увеличивать свой объем, за год он вырос в отношении к ВВП с 10,9% до 15,4% ВВП.

Таким образом, пополнение ФНБ, источником которого являются средства Федерального бюджета, но использование которого на финансирование конкретных проектов не входит в состав расходных статей Федерального бюджета, утверждаемого Государственной думой, Советом Федерации и Президентом РФ, имеет приоритет даже перед задачей минимизации бюджетного дефицита. Пополнение по сути

внебюджетного фонда является приоритетом не только бюджетной политики, но и экономической политики в целом, как на 2021 год, так и на период 2022–2024 гг. Об этом свидетельствует планируемый рост ФНБ до 15,4% к объему ВВП на конец 2024 года (см. табл. 34). В то же время в 2022–2024 гг. не предполагается использование средств Фонда национального благосостояния на финансирование дефицита федерального бюджета²².

Цель обеспечения бездефицитного бюджета сохраняет приоритетное значение по отношению к решению социальных проблем общества. При этом роль Федерального бюджета как инструмента реализации государственной экономической политики будет последовательно сокращаться вследствие снижения доходов Федерального бюджета в отношении к объему ВВП от 19,1% в 2022 г. до 17,0% в 2024 году.

Таким образом, заявленного возрастания значения государственных финансовых ресурсов для осуществления значительных инвестиций в основные фонды как необходимого условия, обеспечивающего экономический рост и эффективную борьбу с бедностью, в 2022–2024 гг., согласно Прогнозу и Проекту Федерального бюджета, не произойдет.

Все сказанное наглядно показывает, что проблема принципиального решения вопроса об изменении бюджетной концепции с целью нивелирования рисков социально-экономического развития остается актуальной и сегодня. Эта проблема непосредственно подводит нас к вопросу о целесообразности формирования трехлетних бюджетов, а также о методах их включения в систему стратегического планирования.

Опыт функционирования трехлетних бюджетов и прогнозов социально-экономического развития обозначил также серьезные вопросы и претензии к сложившейся бюджетной

22. О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов: законопроект № 1258295-7, представленный в пакете документов: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». С. 27. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7>.

концепции. Практика последних лет показывает катастрофическое несовпадение прогнозных и фактических данных при реализации трехлетних бюджетов, формирование реальных угроз интересам предпринимательства, торможение в решении социальных проблем. Отсутствует публичный ежегодный анализ выполнения трехлетних бюджетов с выявлением причин отклонений при их выполнении.

Представляется целесообразным изменить порядок разработки бюджета и прогноза социально-экономического развития как параллельных документов. Назрела необходимость формирования единого документа, в котором на первый год будет разработан в полном формате, со всеми приложениями, федеральный бюджет, а на последующие же два года — прогноз социально-экономического развития, в котором будут представлены основные направления экономической и в т.ч. бюджетной политики государства с учетом вариативности прогнозных заданий и показателей. Создание единого трехлетнего финансового документа, включающего годовой федеральный бюджет на текущий период и прогноз социально-экономического развития страны на последующие два года, позволит в итоге реализовать положения Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ.

Необходимо также отметить, что если структура и содержание годового бюджета формируются на основе уже устоявшейся и наработанной системы форм и методов, то последовательное формирование и развитие концепции среднесрочного и стратегического прогнозирования бюджетной политики требует разработки системы основополагающих принципов.

Процесс формирования и реализации стратегического прогноза социально-экономического развития должен обладать для этого совершенно определенными свойствами.

Во-первых, стратегический прогноз социально-экономического развития должен формироваться как взаимосвязанный комплекс стратегических прогнозов развития субъ-

ектов РФ и федеральных министерств. Данные прогнозы необходимо разрабатывать на одинаковый период, по сводимой системе показателей, установленной Минэкономразвития России и с целью сведения в единый документ. Конечно, возникает вопрос о правомерности обязывать коммерческие предприятия разрабатывать, да еще представлять в Минэкономразвития России свои стратегические прогнозы. Но это вполне правомерно для унитарных предприятий, для государственных корпораций, для бизнеса, в котором заметная часть акций принадлежит государству, и для бизнеса, работающего с государством на контрактной основе. При таком подходе к разработке прогноза социально-экономического развития страны можно привлечь подавляющее число предприятий. И главное – каждое предприятие, субъект РФ, министерство должно видеть себя в структуре данного стратегического прогноза социально-экономического развития.

Во-вторых, прогноз социально-экономического развития должен быть тщательно сбалансирован по всем параметрам и разделам. Эту работу сможет практически осуществить только Минэкономразвития России, в котором должны быть существенно усилены балансовые службы. Особое значение приобретает сбалансирование стратегического прогноза социально-экономического развития страны с годовыми федеральными и субфедеральными бюджетами. Прогноз неизбежно будет разрабатываться поэтапно. Уже вариант, разработанный Минэкономразвития России на начальном этапе, должен явиться заявкой этого министерства на объем бюджетного финансирования, необходимый для формирования потоков финансовых ресурсов на экономическое развитие. Вероятно, что Минфин России не будет согласен с этой заявкой и будет настаивать на значительно меньших бюджетных расходах. Данную ситуацию следует рассматривать как объективный конфликт интересов, который правомерен между Минэкономразвития России и Минфином России и требует создания административного

механизма согласований этого конфликта. Здесь одинаково опасно отдавать безусловный приоритет только одному из интересов. В настоящее же время этот приоритет отдается в основном Минфину России, что и формирует многие наши трудности.

В-третьих, стратегический прогноз социально-экономического развития страны должен содержать задания, за выполнение которых есть ответственные. Это потребует изменения логики и очередности решения социально-экономических и денежно-финансовых проблем при разработке прогноза социально-экономического развития и текущего федерального бюджета. Для этого представляется нужным ввести в качестве обязательного приложения к прогнозу социально-экономического развития следующую форму (табл. 35).

Таблица 35. 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 Минэкономразвития по объему бюджетного финансирования	Мнение Минфина по объему бюджетного финансирования
1	2	3	4

Источник: составлено автором.

В 1-й графе этой формы должны быть подробно показаны все задачи по развитию экономики, повышению уровня жизни населения с перечислением особо важных строек и проектов. Разница между 3-й и 4-й графами показывает размер конфликта интересов между Минэкономразвития и Минфином. Эта форма должна быть предметом обсуждения, рассмотрения и принятия единого трехлетнего финансового документа, включающего годовой федеральный бюджет на текущий период и прогноз социально-экономического развития страны на последующие два года, начиная с сопоставления запросов бюджетополучателей и мнения Минфина на

заседании правительства и заканчивая Госдумой и Советом Федерации. На последней стадии целесообразно добавить графу 5 – «Принято правительством», которая продемонстрирует результат решения конфликта интересов между Минэкономразвития и Минфином (если этот конфликт все же появится).

Данная форма должна также в обязательном порядке сопровождаться подробной запиской, показывающей, что страна приобретает при принятии того или иного варианта финансирования и что теряет. При этом всегда надо иметь в виду, что внешние факторы и источники экономического роста в значительной мере исчерпаны и следует ориентироваться на внутренние факторы и источники, а именно на инвестиции в основной капитал и денежные доходы населения с перечислением особо важных объектов строительства и проектов.

В-четвертых, необходим ежегодный публичный контроль за выполнением прогнозов и стратегий социально-экономического развития как страны в целом, так и на всех ступенях вертикали власти. Перечисленные выше условия позволяют это сделать. Надо, чтобы такой контроль влиял на ход выполнения документа, причины отклонений и предлагал бы меры по выправлению ситуации. Целесообразна также законодательно зафиксированная оценка работы правительства, отдельных губернаторов и министров за отчетный период.

Создание единого трехлетнего финансового документа, включающего годовой федеральный бюджет на текущий период и прогноз социально-экономического развития страны на последующие два года, позволит в итоге реализовать положения Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ [9] и задачи ускорения экономического и социального развития страны, заложенные в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 [22].

5.4. Формирование системы критериев социально-экономической безопасности в структуре стратегических плановых показателей

Вопрос о критериях оценки национальной экономической безопасности достаточно сложен. Есть теоретический аппарат и опыт функционирования риск-менеджмента на микроуровне управления; осваиваются методологии комплаенс-менеджмента²³. Достаточно хорошо известен зарубежный опыт, а именно: функционирование риск-менеджмента на микро- и мезоуровне управления, особенно в сфере финансовых институтов²⁴. В течение последних двух десятилетий приобрело достаточно широкое распространение использование методологии риск-менеджмента и на макроуровне, который стал основой модернизации государственного управления в Великобритании, Канады и США [281; 288; 290].

Сложился определенный опыт разработки и реализации концепций и стратегий национальной экономической безопасности; механизмы использования риск-методов в обеспечении безопасности технических объектов национального значения, предотвращения природных катастроф. Существуют инструменты технического регулирования, ко-

-
23. Система Комплаенс (ComplianceSystem) – это признанная международная система противодействия угрозам и управления рисками, которая обеспечивает соответствие деятельности организации (компании) требованиям государственных органов, саморегулируемых общественных и иных организаций, соответствие нормам права, правилам, рекомендациям и стандартам, регламентирующим деятельность организации (компании).
 24. Чтобы систематизировать представления о природе риска, разработаны международные и региональные стандарты управления рисками. В 2001 г. Комитет спонсорских организаций Комиссии Тредвея (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO) совместно с компанией «Pricewaterhouse @ Coopers» инициировал проект разработки принципов риск-менеджмента (Enterprise Risk Management – Integrated Framework). Стандарт COSO ERM был опубликован в 2004 г. Стандарт по управлению рисками «FERMA» разработан совместно Институтом риск-менеджмента в Великобритании (The Institute of Risk Management), Ассоциацией риск-менеджмента и страхования (The Association of Insurance and Risk Management) и Национальным форумом риск-менеджмента в Общественном секторе (The National Forum for Risk Management in the Public Sector) и принят в 2002 г. ISO 31000:2009 был разработан Международной организацией по стандартизации и опубликован в 2009 г.

торые определяют нормативно-правовую базу управления рисками. В России – это Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011 «Менеджмент риска. Методы оценки риска» (утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии 01.12.2012 г. № 680-ст.).

Нелишне вспомнить, что в российской управленческой практике существует собственный результативный опыт применения критериев экономической безопасности периода конца 1990-х и «нулевых» годов XXI в. В 1996 г. был принят первый государственный документ, посвященный проблемам национальной экономической безопасности – Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608 [17]. Базовой теоретической позицией этой стратегии стало положение о приоритете обеспечения экономической безопасности при решении хозяйственных и социальных задач, стоящих перед страной как на различных структурных уровнях развития национальной экономики, так и в сфере внешнеэкономической деятельности [225].

В тексте данного документа впервые были сформулированы и теоретически обоснованы также и базовые критерии, характеризующие безопасное состояние российской экономики, необходимое для ее поступательного развития. Важным составляющим элементом Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации стало формирование системы индикаторов и механизмов экономической и социальной политики, направленной на обеспечение требований этой стратегии. Здесь особое место заняло проведение мониторинга факторов, определяющих угрозы экономической безопасности, выражающееся в применении нормативных и пороговых (предельных) значений экономической безопасности по ее основным критериям.

Реализация положений Указа Президента России № 608 от 29 апреля 1996 г. «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации» была

рассчитана на пяти-семилетний период, но продолжалась существенно дольше²⁵. Она была завершена к 2007 г. с характеристикой экономически успешной и обеспечившей по многим позициям снятие остроты проблемы экономической безопасности. Следующий вариант Стратегии экономической безопасности был разработан и принят уже в 2017 г., который показал себя как требующий существенной доработки дискуссионный документ [20. Ст. 2902]. Следует отметить, что в раздел IV Стратегии «Оценка состояния экономической безопасности» был включен перечень основных показателей экономической безопасности, но без разделения данных показателей на целевые и критические. Это стало очевидным шагом назад по сравнению с положениями стратегии 1996 г.

Тем самым была утрачена возможность оценки рисков и угроз развития экономической и социально-политической ситуации в динамике, а также прогнозирования реальных направлений формирования ситуации защищенности экономических и социальных интересов отечественных предпринимательских и общественных институтов.

С целью исправления сложившейся ситуации в 2018 г. в соответствии с поручениями Президента РФ и Правительства РФ, предусмотренными Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, Минэкономразвития РФ разработало проект Федеральной концепции системы управления рисками (ФСУР) в области экономической безопасности. В 2019 г. Минэкономразвития РФ представило на обсуждение проекты паспортов целевых и предельно-допустимых значений (ПДЗ) показателей экономической безопасности в рамках раздела IV Стратегии

25. В период 1997–2007 гг. применялся порядок разработки Министерством экономического развития РФ в составе Прогнозов социально-экономического развития специального раздела по экономической безопасности, в котором осуществлялось сопоставление прогнозных показателей национальной безопасности по важнейшим параметрам с их пороговыми значениями. Также было реализовано решение о создании в ряде министерств и ведомств административных подразделений, специально занимающихся проблемами экономической безопасности.

2017 г. «Оценка состояния экономической безопасности»²⁶. Минэкономразвития РФ разработало паспорта ПДЗ в двух вариантах показателей — целевых и критических [167].

В рамках проекта перечислены 40 показателей экономической безопасности страны, начиная от темпов роста ВВП и инфляции, заканчивая уровнем бедности и уровнем преступности в сфере экономики. Минэкономразвития РФ разработало по каждому показателю соответствующий паспорт, в котором определило прогнозно-целевое значение для конкретного показателя, а также предельно допустимое или критическое его значение (ПДЗ)²⁷. Таковое значение

-
26. Разработанная Минэкономразвития РФ система критериев оценки экономической безопасности пока не утверждена, но само появление данного проектного документа заслуживает пристального внимания.
27. Базовые критерии и показатели экономической безопасности Российской Федерации, представленные Министерством экономического развития России:
- * По росту ВВП целевым показателем является 4% в год, а критическим — 1,5%.
 - * Размер подушевого ВВП определен в целевом значении не менее 30 тыс. долл. (по паритету покупательной способности), или 75% от средней величины данного показателя в странах ЕС к 2030 году; критический размер — 20 тыс. долл.
 - * Доля российской экономики в мировом ВВП в целевом сценарии определена как 3,5%. Критическое значение — 2,5%.
 - * Динамика промышленного производства и производительность труда в прогнозно-целевом сценарии определена как ежегодный прирост на 6,5% в год; критическое значение — нулевой рост.
 - * Целевой показатель по инвестициям в основной капитал определен как их доля в ВВП к 2030 г. на уровне 25%; критическое значение — 16% от ВВП.
 - * Целевая инфляция определена как 4% в год, а критический уровень определен как 13%.
 - * Внутренний госдолг РФ в качестве прогнозно-целевого значения установлен в размере до 5% ВВП; предельно допустимое значение определено как 38% ВВП.
 - * Внешний долг РФ в качестве прогнозно-целевого значения определен как 30% от ВВП, в том числе государственный внешний долг — 2,5% ВВП. Критическое значение определено как 50% ВВП для всего внешнего долга РФ и 10% ВВП для государственного внешнего долга.
 - * Целевое значение для чистого вывоза капитала определено как 0% (от объема экспорта товаров и услуг), критическое — 25%.
 - * Дефицит федерального бюджета в целевом варианте определен как 0% от ВВП и нефтегазовый дефицит — 4,5% ВВП. Предельно допустимый уровень дефицита федерального бюджета установлен как 2,1% ВВП, а для нефтегазового дефицита — 7,7% ВВП.
 - * Отношение золотовалютных резервов к импорту товаров и услуг в целевом значении определено в размере 22 месяцев, в критическом значении — 3 месяца.
 - * Рост экспорта и импорта в целевом сценарии определен на уровне 6% в год, критическое значение — рост на 2% в год.
 - * Целевое значение сальдо торгового баланса определено как 8% от внешнеторгового оборота; критическое значение — 2%.

должно сигнализировать о необходимости анализа сложившейся ситуации и принятия мер государственной политики по изменению параметров сложившейся социально-экономической ситуации. Таким образом, можно говорить о наличии определенной теоретической и нормативной базы для определения критериев оценки национальной экономической безопасности.

Развитие пандемической ситуации в России и в мире многое изменило и в количественном, и в качественном восприятии критериев экономической безопасности. Стало очевидным несовершенство сложившейся экономической стратегии развития в нашей стране и неустойчивость ситуации экономической безопасности на макро- и мезоуровнях. Рельефно обозначилось противоречие экономических и социальных интересов в обществе. В значительной мере характеристику происходящих изменений можно увидеть при сопоставлении параметров Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 г. [164] с разработанными этим же ведомством критериями оценки экономической безопасности (табл. 36).

* Целевой показатель уровня бедности определен как 9%; предельно допустимый показатель – 29%.

* Целевое значение прироста розничной торговли равняется 3,5% в год, критическое значение – нулевой рост.

* Децильный коэффициент (соотношение доходов 10/% наиболее и наименее обеспеченного населения) в целевом сценарии равен 10 раз. Критическое значение установлено на уровне 17 раз.

* Целевое значение уровня преступности в сфере экономики составляет 5 инцидентов (на 10 тыс. человек трудоспособного возраста); критическое значение – 20 инцидентов.

Таблица 36. Сравнение параметров Прогноза социально-экономического развития РФ на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 г. с критериями оценки экономической безопасности (01.04.2019 г.), разработанными Минэкономразвития РФ*

Показатели	2019	2020**	2021	2022	2023
1	2	3	4	5	6
Реальный сектор					
ВВП, % год к году	1,3	-5/+4,0	2,8	3	3,1
млрд руб.	110046	103346	111606	121118	130373
Инфляция на конец года, в %	3	4/4	4	4	4
Промышленное производство, % год к году	2,3	-5,4/6,5	3,3	3,3	3,4
Инвестиции в основной капитал, % год к году	1,7	-12/16	4,9	5,6	5,7
доля инвестиций в ВВП, %	20,6	20,1/25	20,7	21,1	21,7
Потребительский спрос					
Оборот розничной торговли, % год к году	1,9	-5,2/3,5	4	3,2	2,8
Объемы платных услуг населению, % год к году	-0,9	-10	5,6	3,3	3
Рынок труда					
Реальная заработная плата, % год к году	2,9	-3,9/4,0	3,1	2	2,5
Реальные располагаемые денежные доходы населения, % год к году	1	-3,8/4,0	2,8	2	2,6
Численность занятых, млн человек	71,9	71,1	71,7	72,3	72,9
Безработица, в %	4,6	5,7/5,1	5,4	4,9	4,7
Платежный баланс					
Экспорт товаров, млрд долл.	419	268	301	360	400
Импорт товаров, млрд долл.	254	200	227	256	280
Счет текущих операций, млрд долл.	65	9	10	27	35
То же, в % к ВВП	3,8	0,7	0,7	1,7	1,9
Внешнеэкономические условия (среднегодовое значение)					
Курс долл./руб.	64,7	72,6	74,7	73,3	72,1
Курс евро/долл.	1,12	1,09	1,09	1,1	1,12
Цена на нефть Urals, долл./барр.	63,8	31,1	35,4	42,2	45,6

* Рассчитано по авторской методике с использованием источников: [162; 168; 194].

** В столбце 3 дано соотношение фактических результатов и целевых критериев экономической безопасности.

В таблице 36 проведено сопоставление данных 2020 г. с некоторыми критическими показателями экономической безопасности. Приходится констатировать, что по сравнению с 2019 г. и рядом предыдущих лет ситуация выглядит катастрофично. Важнейшие показатели экономического развития и обеспечения материального благосостояния основных слоев населения существенно отстают от целевых показателей экономической безопасности в течение текущего и всего прогнозируемого периода.

Сделанные нами оценки подтверждают и публикации Счетной палаты РФ. По мнению ее экспертов, уровень бедности в России во втором квартале 2020 г. вырос с 12,5% до 13,5% [258] в сравнении с первым кварталом 2020 г., что ставит под угрозу возможность выполнения национальной цели по снижению бедности в два раза к 2030 г. Причиной увеличения доли бедных россиян эксперты называют снижение реальных располагаемых денежных доходов во 2 квартале на 8%. При этом необходимо учитывать, что снижение реальных располагаемых денежных доходов во втором квартале 2020 г. составило 8%, и именно действия правительства по поддержке населения в период коронавирусного кризиса позволили компенсировать около 50% потенциального прироста бедности. На сегодня доля бедных в стране составляет 13,5% населения, что эквивалентно 19,9 млн человек [113].

В условиях новой экономической реальности объективно происходит снижение объемов производства, включая высокотехнологичные отрасли. Также мы столкнулись с новым, специфическим для современной кризисной ситуации, экономическим явлением: резкие колебания цен на традиционные энергоносители заставляют предпринимательский сектор ориентироваться на альтернативные, возобновляемые источники энергии, для которых характерен более устойчивый ценовой сегмент. На глобальном уровне происходит существенное изменение объемов и структуры потребления: в соотношении производственного и непроизводственного секторов экономики и внутри них, в соотношении сферы услуг и сферы производства. В новых условиях неизбежно меняются и будут в дальнейшем количественно и качественно меняться стандарты потребления, условия жизни и критерии экономической безопасности.

В этих условиях формирование целостной системы адаптивных к новой реальности критериев социально-экономической безопасности может и должно стать одним из необходимых направлений стратегического планирования.

Социальный фактор — создание на государственном уровне условий для минимизации рисков для жизни и здоровья населения, выход на первый план в государственной стратегии сохранения качественного совершенствования и стимулирования расширенного воспроизводства человеческого капитала меняет направления развития экономики по всему миру. Социальная и экономическая действительность уже воспринимаются как единое целое.

Сегодня мы уже имеем некую методическую и информационную базу на основе разработок Минэкономразвития РФ. Кроме того, управленческие структуры страны обладают позитивным опытом периода нулевых годов, когда последовательное регулирование критериев изменения уровня экономической безопасности по важнейшим направлениям экономического развития способствовало выходу на показатели темпов роста российского ВВП в объеме 4–5% годовых.

Однако необходимо учитывать, что в современной ситуации разработанные Минэкономразвития критерии целевых и предельно допустимых (критических) показателей экономической безопасности неизбежно потребуют серьезной корректировки. Преобразование данных показателей в реально действующий инструмент определения состояния социально-экономической безопасности потребует дополнения уже разработанных критериев расширяющими и уточняющими систему оценок как экономической, так и социальной ситуации.

Очевидно, что необходима корректировка традиционных критериев экономической безопасности в их целевых и критических значениях макроэкономического развития. Необходимо также создание дополнительной системы дифференцированных и адаптивных к современной ситуации критериев, ориентированных на парирование новых угроз в сферах:

- определения показателей критических (пороговых) и целевых значений дифференциации социальной структуры российского общества;

- восстановления и ускорения темпов экономического роста национального производства и потребления;
- восстановления и расширения объёмов внешней торговли, иностранных инвестиций, внешних заимствований, международных финансово-кредитных отношений;
- изменения качественных критериев совершенствования человеческого капитала в сфере трудоустройства населения, реструктуризации количественных и качественных показателей рынка трудовых ресурсов, детализации по сегментам рынка труда целевых и критических (пороговых) показателей безработицы и пр.;
- изменения качественных и количественных критериев в сфере обеспечения социальных норм ЖКХ и жилищно-бытовых условий населения;
- обновления количественных и качественных критериев в сферах медицинского и фармацевтического обслуживания и профилактики здоровья населения, развития отечественной медицинской и фармацевтической промышленности и производства соответствующего медицинского оборудования, создания национальной противозидемиологической профилактической системы контроля и поддержки населения и т.д., и т.п.;
- количественного и качественного пересмотра критериев в сфере воспроизводства высокопрофессиональных кадров (в системе высшего и среднего специального образования, академической и университетской науки) для социального обеспечения и социальной поддержки населения в прогнозируемых и экстремальных ситуациях.

Список может и должен быть существенно дополнен.

Существует и еще один ключевой вопрос, связанный с необходимостью и возможностью использования критериев социально-экономической безопасности. Каков должен быть алгоритм их применения государственными управленчески-

ми структурами с учетом того, что в предложениях и паспортах состояния национальной безопасности Российской Федерации, разработанных Минэкономразвития РФ, пояснений по данному вопросу нет?

Тем более, современная ситуация в условиях восстановления пост-пандемической экономики и обеспечения поддержки социума во вновь сложившихся условиях такова, что только объективная оценка экономической безопасности (фактической и прогнозной) позволяет своевременно выявить тревожные тенденции; разработать и реализовать меры по их исправлению.

Зафиксированные целевые и предельно допустимые (критические) значения функционирования и развития производственной и социальной сферы нужны государству для того, чтобы последовательно отслеживать как изменяются критерии экономической и социальной безопасности. Для этого фактические статистические данные ежеквартально, за полугодие и за год должны сравниваться с количественными параметрами целевых и предельно допустимых (критических) значений. Соответственно, при выявлении ухудшения уровня экономической безопасности, скатывании фактических данных на уровень критических ПДЗ должен включаться механизм разработки управленческих мер по исправлению ситуации.

Какими должны быть принципы организации данного управленческого процесса?

Главным из них должна стать ее обязательность для всех правительственных структур с формированием соответствующей правовой и методической базы. И первым шагом здесь должно быть доведение до каждого федерального министерства целевых и предельно допустимых (критических) значений с методикой их применения. Естественно, что каждое федеральное министерство будет отслеживать сопоставление фактических и прогнозных данных предельно допустимых (критических) значений и разрабатывать меры по повышению уровня показателей социально-экономической безопас-

ности согласно своей специализации при руководящей роли Минэкономразвития РФ. Что же касается последовательного мониторинга соотношения фактических и предельно допустимых (критических) значений соответствующих показателей социально-экономической безопасности, то здесь должен быть привлечен Росстат.

Существенную роль в качестве аналитического консультанта и контролирующего органа управления будет играть Совет безопасности РФ. Именно Совбез способен дать обобщающую оценку изменения фактического уровня социально-экономической безопасности и анонсировать необходимость корректировки целевых и предельно допустимых показателей в соответствии с развитием основных направлений стратегии национальной безопасности. Соответственно, о своих оценках, которые должны координироваться с реализацией проблем национальной безопасности в целом, Совбез будет информировать высшие законодательные структуры и администрацию президента ежеквартальными и итоговыми годовыми докладами.

Конечно, для проведения данной работы в органах власти и управления, принимающих в ней участие, должны быть приняты кадровые решения. В большинстве федеральных министерств, в частности, в Минэкономразвития РФ, в Росстате и в Министерстве финансов РФ, необходимо создание подразделений соответствующей специализации и формирование специального координационного подразделения в Совбезе РФ.

При разработке вышеизложенных предложений логичным является *активное привлечение в этой работе органов власти субъектов Федерации. Логичным было бы также формирование для каждого региона системы целевых и предельно допустимых значений показателей социально-экономического развития в рамках текущего и прогнозируемого периодов. Но для этого необходимо создать план развития производительного и социального секторов российской экономики в разрезе всех субъектов Федерации, что без отрабо-*

танной структуры государственного стратегического планирования на сегодня невозможно.

В современных условиях целесообразным стало бы формирование органов власти субъектов Федерации об утвержденных общероссийских целевых и предельно допустимых критериях социальной и экономической безопасности с поручением разработать на их основе адаптивные для данного региона показатели. Очевидно, что общероссийские критерии в каждом конкретном регионе будут применяться выборочно и дополняться специфическими для данной территории оценочными показателями, соответствующими экологическим, этническим, демографическим, инфраструктурным и прочим особенностям и традициям региона. Очевидно также, что опыт такой работы и кадровый потенциал для ее проведения отсутствуют. Но сам процесс привлечения к этой работе субъектов Федерации начинать необходимо.

Крайне важно также сопоставление данных в разрабатываемых правительством прогнозах социально-экономического развития, проектах федерального бюджета, национальных программах и долгосрочных стратегиях с утвержденными критериями национальной безопасности. Результаты этих прогнозов, проектов и стратегий должны четко ориентироваться на утвержденные целевые экономические и социальные критерии национальной безопасности. Соответственно, разработка данных прогнозов и стратегий должна быть ориентирована на выявление факторов, мешающих достижению целевых критериев экономической безопасности, и обеспечивать меры, преодолевающие эти негативные факторы. Логичным завершением данного процесса явится формирование в разрабатываемых Правительством РФ прогнозах социально-экономического развития, проектах федерального бюджета, национальных программах и долгосрочных стратегиях специальных разделов, посвященных оценке достижения, в результате выполнения поставленных в этих документах целей и задач, заложенных в них целевых критериев экономической и социальной безопасности.

5.5. Направления совершенствования методов государственного регулирования цен как важный фактор обеспечения экономической безопасности

Цены как финансово-экономический инструмент оказывают определяющее влияние на экономическую, социальную и политическую составляющие национальной безопасности в государствах с социально ориентированной рыночной экономикой, к которым в соответствии со Статьей 4 Конституции РФ, гарантирующей правительственным органам право определять основы ценовой политики в стране [1, Ст. 4], относится и Россия. Особая миссия отводится государственному регулированию цен в период пандемии COVID-19 и в постпандемийный период, поскольку разбалансирование ценовой политики, вызванное шоковым воздействием пандемии на мировую экономику, создает дополнительные угрозы дестабилизации экономики, снижения уровня жизни населения, ухудшения социально-политической обстановки, как важных составляющих национальной безопасности.

В новой Стратегии национальной безопасности поставлена задача для успешного проведения структурной трансформации российской экономики, повысить эффективность стратегического управления экономическим развитием Российской Федерации и государственного регулирования экономики [24, с. 24]. С этой позиции необходимо оценить уровень и качество принятых в период пандемии COVID-19 мер по государственному регулированию цен в Российской Федерации и дальнейшие возможности государственного регулирования цен в качестве важного фактора укрепления социальной и экономической безопасности, а в конечном счете, национальной безопасности России.

В период пандемии и постпандемийный период объективной причиной, дестабилизирующей ценовую ситуацию во всех странах мира, в том числе и в России, являлась сверхмягкая денежно-кредитная политика, сверхнизкие процент-

ные ставки по кредитам, гигантские пакеты государственной помощи и гигантская денежная эмиссия (табл. 37).

Таблица 37. Объем эмиссии денежных средств в период пандемии COVID-19 в 2020 году (трлн. долл. США)

Страны	Учреждение	Объем эмиссии
США	ФРС	3,2
ЕС	ЕвроЦБ	3,3
Япония	Банк Японии	1,5
Великобритания и Канада	Центральные банки	0,8
КНР	Центральный банк	0,6
Всего		9,4

Источник: [54].

В Российской Федерации в октябре 2020 г. после отхода от политики либерализации ключевой ставки был разработан пакет антикризисной поддержки стоимостью до 6,4 трлн руб., который предполагалось использовать в течение двух лет. По заявлению А.Р. Белоусова, на антикризисные меры к началу мая 2021 г. уже было потрачено 4 трлн руб. [189]. Кроме того, немалые средства были потрачены на эти цели в регионах [140].

В этой ситуации конъюнктура внешних и внутренних рынков не могла не отреагировать на столь масштабные финансовые вливания в экономику. Мировые цены серьезно выросли, и прежде всего на продовольствие, т.к. из-за снижения экономической активности в разгар пандемии урожайность сельскохозяйственных культур серьезно упала. Об этом свидетельствует рост индексов цен, по данным ФАО²⁸, которые замедлили рост или несколько снизились лишь в июне 2021 г. (табл. 38). Также начали расти цены на промышленные товары, в результате спада экономической активности, особенно выросли цены на металлы и металлические изделия.

28. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций – специализированная организация системы ООН. ФАО является специализированным учреждением ООН, возглавляющим международные усилия по борьбе с голодом, которая считает своей целью обеспечение продовольственной безопасности для всех и гарантирование регулярного доступа населения к высококачественной пище.

Таблица 38. Индексы цен по данным ФАО на продовольствие

Год	Месяц	Индексы цен на продовольствие	Индексы цен по товарным группам (субиндексы)					
			Мясо	Молочные	Зерновые	Растительные масла	Сахар	
2020	Май	91,0	95,4	94,4	97,5	77,8	67,8	
	Июнь	93,1	94,8	98,3	96,7	86,6	74,9	
	Июль	93,9	92,2	101,8	96,9	93,2	76,0	
	Август	96,8	92,2	102,1	99,0	98,7	81,1	
	Сентябрь	97,9	91,5	102,3	104,0	104,6	79,0	
	Октябрь	101,2	91,8	104,5	111,6	106,4	84,7	
	Ноябрь	106,5	93,3	105,4	114,4	121,9	87,5	
	Декабрь	108,6	94,8	109,2	115,9	131,1	87,1	
	2021	Январь	113,3	96,0	111,2	124,2	138,8	94,2
		Февраль	116,4	97,8	113,1	125,7	147,4	100,2
		Март	119,1	100,8	117,5	123,6	159,2	96,2
		Апрель	121,3	102,7	119,1	125,6	162,0	100,0
Май		127,1	105,0	120,8	133,1	174,7	106,7	
Июнь		124,6	109,6	119,9	129,4	157,5	107,7	

Источник: [196].

На внутреннем рынке России также с середины 2020 г. наблюдались серьезные тенденции повышения цен не только на продукты питания, но и на стройматериалы, особенно на металлическую арматуру и изделия из дерева. Произошло повышение цен практически на все виды товары, но с разной динамикой и интенсивностью. При этом, как свидетельствуют данные Росстата (рис. 38), в 2021 г. наиболее быстро росли цены производителей, и их темп роста намного превышал темпы роста потребительских цен.

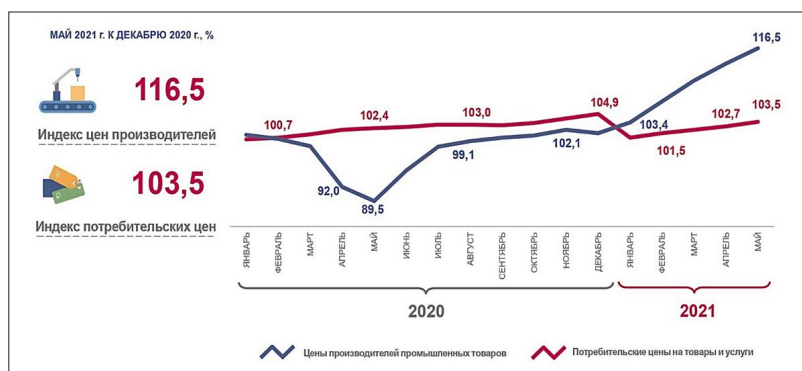


Рис. 38. Индексы цен производителей и потребительских цен, в % к декабрю 2020 г.

Источник: данные Росстата [218].

Можно констатировать, что в период пандемии в России в условиях открытости экономики произошел очередной «ценовой шок» в результате особого случая импортируемой инфляции. Во-первых, в марте 2020 г. в результате падения цен на нефть на мировом рынке до 15 долл./барр. (спровоцированного в том числе пандемией) курс рубля снизился на 15–20% и затем произошел известный эффект переноса, который сводится к тому, что цены в ослабевшей валюте постепенно отыгрывают эффект ослабления, т.е. повышаются, причем в условиях России последующее укрепление валюты уже не вызывает снижения уровня цен в экономике. Во-вторых, повысившиеся цены мирового рынка на продовольствие, металлы и другую промышленную продукцию стимулировали с середины 2020 г. резкое увеличение российского экспорта, а следовательно, снижение объемов предложения на внутреннем рынке и существенное повышение внутрироссийских цен до уровня мировых цен.

Резкое ускорение инфляционных процессов в России в условиях снижения в период пандемии уровня жизни населения создало реальную угрозу снижения уровня социально-экономической безопасности. Поскольку именно государство является субъектом, обеспечивающим укрепление социально-экономической безопасности страны, правомерным было поручение Президента РФ В.В. Путина в декабре 2020 г. правительству разработать ряд мер по ограничению роста цен на базовые продукты питания [199; 200]. В результате, были в разные сроки заключены соглашения с торговыми сетями о предельных ценах на сахар и подсолнечное масло; введены квоты и вывозные пошлины на ряд зерновых продуктов; на металлический лом и другие металлы; на изделия из древесины, внесены изменения в Федеральный закон об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации от 28.12. 2009 №381-ФЗ [12]. Впоследствии по завершении соглашений о предельных ценах на сахар Минсельхоз принял решение о создании резервов сахарного песка для проведения интервенций на рынке са-

хара для снижения цен по типу зерновых интервенций. Те же меры было решено использовать для поддержания цен на зерновые.

В России государственное регулирование цен осуществляется по двум основным направлениям, которые имеют свою специфику, свою законодательную базу, свои рычаги управления. Первое направление затрагивает регулирование цен на товары, обращающиеся на рынке в условиях свободной конкуренции — это регулирование цен на социально значимые продукты — продукты питания, входящие в Перечень отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, в отношении которых могут устанавливаться предельно допустимые розничные цены в соответствии с вышеупомянутым Федеральным законом об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации от 28.12. 2009 №381-ФЗ [7]. Кроме того, регулируются цены на лекарства, входящие в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения (список ЖНЛВП) [28]. Второе направление затрагивает цены (тарифы) инфраструктурных компаний, которые осуществляют свою деятельность в условиях естественной монополии — транспортировка и распределение природного газа населению и промышленным потребителям: услуги ЖКХ по водо- и теплоснабжению; снабжение и распределение электроэнергии населению и промышленным потребителям; тарифы железнодорожного транспорта и т.п. По этому направлению в Федеральном бюджете ежегодно устанавливается показатель индексации цен (тарифов), который ориентируется на ИПЦ, но в зависимости от состояния в том числе показателей социально-экономической безопасности он может превышать этот уровень или быть ниже его и несколько различается по регионам. Предполагается, что уже в ближайшем будущем законодательная основа этого направления регулирования цен государством будет усовершенствована и введен в действие Федеральный закон

«Об основах государственного регулирования цен и тарифов», который установит единые объективные принципы регулирования тарифов инфраструктурных монополий на основе эталонных расходов [118].

В период пандемии существенные изменения в регулировании цен сосредоточились по первому направлению – происходит отбор наиболее эффективных инструментов для обуздания «ценовых шоков» на свободном рынке.

Акторы процесса государственного регулирования цен на свободном рынке – это государство, частные компании и (в идеале) сбалансировано развитый спектр институтов гражданского общества (рис. 39).

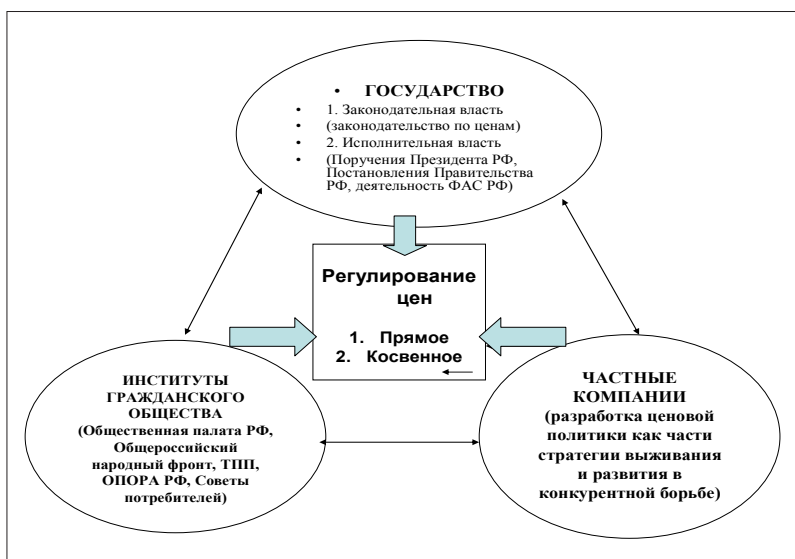


Рис. 39. Акторы процесса государственного регулирования цен в России

Источник: составлено автором.

Государство осуществляет следующие функции в отношении свободных цен:

1) в лице законодательной власти принимает законы, на основе которых осуществляется регулирование цен;

2) в лице системы исполнительной власти, в которую входит Правительство РФ, министерства и ведомства, и прежде всего Федеральная антимонопольная служба (ФАС РФ). С 2015 г. ФАС были переданы функции Федеральной службы по тарифам. Эта служба готовит решения по регулированию цен инфраструктурных монополий. Но на свободном рынке задачей ФАС является выявление нарушений Федерального закона № «О защите конкуренции», воздействующих на цены [6].

Частные компании являются субъектами ценообразования и осуществляют внутрифирменную ценовую политику, исходя из собственного видения путей достижения целей стратегического развития в конкурентной борьбе на рынке. Вместе с тем в России существует возможность, как правило реализующаяся, в картельных сговорах, что действует на цены в сторону повышения.

Институты гражданского общества – это разнообразный спектр общественных организаций, представляющих интересы различных групп населения по политическим взглядам (политические партии), по профессиональной деятельности (Союзы производителей), по защите прав потребителей – промышленных и частных (ТПП РФ и региональные торгово-промышленные палаты, ОПОРА России, Союз потребителей России). До настоящего времени наибольшее влияние оказывает на цены политическая борьба различных партий, когда стабилизация цен может быть важным аргументом в предвыборной ситуации. Поэтому, как правило, активизация деятельности по снижению регулируемых потребительских цен совпадает с «пиками» предвыборной активности и затихает после выборов. Вместе с тем и общественные организации пытаются активно участвовать в выработке государственной политики цен. Так, Торгово-промышленная палата РФ высказалась против регулирования цен на свободном рынке продуктов питания и вместе с тем за ограничение роста цен на горюче-смазочные материалы, повышающего издержки бизнеса. Особого рассмотрения за-

служивает альтернативное регулированию цен на продукты питания предложение о введении адресных продуктовых карточек, высказанное ТПП в конце мая 2021 года [237]. Вместе с тем голос простых потребителей продуктов питания и других товаров, как правило, представлен правящей партией и их отделениями на муниципальном уровне, получающими жалобы от населения.

Оперативное регулирование цен в России на свободном рынке в период пандемии все более приобретает системный характер. Это проявляется в том, что расширяется спектр используемых методов регулирования, круг попадающих под регулирование товаров, государственных органов, вовлеченных в процесс регулирования. Совершенствуются законодательные нормы регулирования. В оценке и прогнозировании рисков роста цен на социально значимые товары с учетом влияния на них мировых цен задействованы силы Минэкономразвития, Минсельхоза, Минпромторга и других министерств [192]. Вместе с тем пока не оценен опыт использования различных методов регулирования цен в России на свободном рынке и риски для социально-экономической безопасности.

Основными угрозами социально-экономической безопасности России, связанными с дисбалансами в ценовой сфере и мерами по оперативному государственному регулированию цен, выступают угрозы:

- замедления экономического роста;
- снижения уровня жизни населения;
- деформации структуры экономических связей России и имиджевые потери российских компаний, работающих на внешних рынках;
- возможные геополитические ущербы.

Краткий обзор возможностей и пределов (угроз) использования конкретных методов государственного ценового регулирования в России (без учета влияния методов бюджетной, денежно-кредитной, валютной и налоговой политик) представлен в табл. 39.

Таблица 39. **Возможности и пределы использования методов регулирования цен на свободном рынке в России в 2020–2021 гг.**

Возможности	Метод регулирования (прямой или косвенный)	Применение	Пределы
Сдерживание роста цен, недопущение «ценовых шоков», снижающих уровень жизни.	Косвенный метод: установление соглашения между товаропроизводителями и розничной сетью (предел цен)	В отношении: - сахарного песка (до 1 июня 2021 г.), по одной товарной позиции; - подсолнечного масла (до 1 октября 2021 г.), по одной товарной позиции.	Искажение сигналов рынка, снижение прибыли производителей и торговли, появление дефицита товаров. В долгосрочном периоде – замедление экономического роста
Стабилизация или снижение цен на внутреннем рынке благодаря сохранению объемов предложения товаров	<u>Косвенный метод: таможенно-тарифное регулирование</u> 1) установление квот на экспорт, за пределами которых товар облагается плавающей пошлиной; 2) плавающие вывозные пошлины	В отношении: 1) экспорта пшеницы, ячменя, кукурузы, подсолнечника, рапса (с 1 февраля 2021 г.); 2) а) на экспорт лесоматериалов с уровнем влажности, превышающим 22% (с 1 июля до конца года); б) на экспорт металлов и металлических изделий (с 1 августа 2021 г.)	Нарушение договоров с партнерами на мировом рынке, утрата доверия к российским компаниям и увеличение издержек для восстановления престижа добросовестного партнера. Ухудшение условий хозяйствования компаний-экспортеров, не способных адекватно компенсировать повысившиеся издержки из-за инфляционного роста цен на все товары в стране.
Стабилизация или снижение цен на внутреннем рынке благодаря увеличению объемов предложения товаров	<u>Косвенный метод:</u> 3) снятие импортных пошлин	1) В отношении ввоза сахара в ограниченном объеме;	Ухудшение условий хозяйствования компаний-экспортеров, не способных адекватно компенсировать повысившиеся издержки из-за инфляционного роста цен на все товары в стране
Стабилизация или снижение цен на внутреннем рынке из-за сохранения объемов предложения товаров	<u>Косвенный метод: эмбарго</u> (запрет на ввоз или вывоз товара)	1) В отношении экспорта гречки и гречихи (с 5 июня по 31 августа 2021 г. включительно) 2) Обсуждается в отношении экспорта бензина	Нарушение договоров с партнерами на мировом рынке, разрыв связей, геополитический ущерб, влекущий за собой крупные финансовые потери
Возможности	Метод регулирования (прямой или косвенный)	Применение	Пределы

Окончание табл. 39

Снижение цен за счет возможности балансировать спрос и предложение	<u>Косвенный метод:</u> <i>интервенции на товарных биржах</i>	В отношении: 1) сахара; 2) пшеницы	Омертвление запасов товаров, риск утраты их качества; убытки в силу дороговизны хранения запасов и риска неоптимальности их реализации
Снижение цен в сезон массового появления новой плодоовощной продукции	<u>Косвенный метод:</u> <i>организация ярмарок</i>	В отношении плодоовощной продукции фермерских хозяйств	Всесезонное использование инфраструктуры ярмарок, в т.ч. ярмарок выходного дня

Источник: составлено автором.

По данным Росстата видно, что если некоторые виды цен удалось сдержать, то инфляцию затормозить не удалось (рис. 40; 41). Но даже будучи успешным, как показывает анализ в табл. 39, подобное оперативное ценовое регулирование на свободном рынке со стороны государства, снижая в краткосрочном периоде цены, в долгосрочном периоде не является панацеей для сохранения социальной стабильности и успешного экономического роста. Из этого следует, что необходимо проявлять особое внимание к качеству этого регулирования, для четкого улавливания появления дисбаланса между возможностями и угрозами, возникающими при применении тех или иных методов в долгосрочной перспективе.



Рис. 40. Прирост (снижение) цен на продовольственные товары в июне 2021 г. (в % к предыдущему месяцу)

Источник: данные Росстата [218].

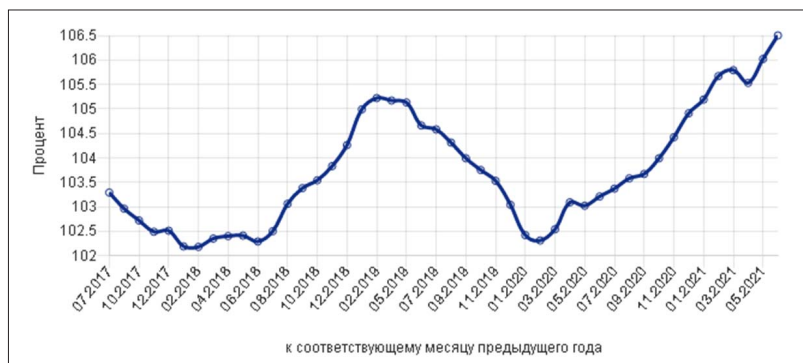


Рис. 41. **Индексы потребительских цен на товары и услуги по РФ (07.2017–05.2021) (к соответствующему месяцу предыдущего года)**

Источник: данные Росстата [218].

В работе по совершенствованию ценового регулирования необходимо учесть следующее.

Во-первых, для повышения эффективности оперативно-государственного ценового регулирования следует институционально оформить условия для работы системы быстрого реагирования на ценовую ситуацию для своевременного снижения возникающих угроз.

Во-вторых, нужно организовать работу государственных органов с российскими компаниями различного уровня по развитию социальной ответственности. Социальная ответственность бизнеса предполагает постановку в стратегии фирмы на первый план не экономической, а социально-экономической эффективности. Это означает среди прочего сознательное самоограничение стремления к максимизации прибыли компаний (в случае продуктов питания – торговых сетей) за счет роста цен в условиях, когда обществу в целом это невыгодно (и не только в предвыборный период). Во всяком случае, пандемия является поводом и российским компаниям присоединиться к уже давней для западных компаний традиции соревнования в социальной ответственности (где ранжируются места и присуждаются соответствующие награды), т.е. проявить понимание того, что условием выжи-

вания бизнеса является в большей степени их репутация (в случае России пока, к сожалению, в большей степени у власти), нежели максимизация любым путем прибыли и вывод денежных средств в оффшоры. И роль государства здесь в том, чтобы широко освещать положительный опыт и поддерживать проявляющие подобные инициативы российские компании²⁹.

В-третьих, ограничить рост цен на продукты питания в России, в частности, может и должна поддержка государством развития конкуренции на продуктовом рынке³⁰, в том числе за счет создания альтернативных экономических институтов, хорошо зарекомендовавших себя в зарубежной практике торговли. Например, в Швеции крупнейшая сеть по продаже продуктов питания – это потребительский кооператив. Он работает не на прибыль, а на то, чтобы товары были как можно дешевле и как можно лучшего качества [88]. Безусловно, следует учитывать размер и транспортные расходы Швеции с масштабами России, при которой деятельность российской потребкооперации пока не столь широка и значительна. Зарубежный опыт показывает высокую конкурентоспособность и социальную значимость подобных организационно-хозяйственных форм для достижения одновременно экономических и социальных целей.

В-четвертых, необходимо рассматривать собственно государственное ценовое регулирование шире в контексте реализации стратегических планов социально-экономического развития как один из инструментов их реализации, формулировать государственную ценовую политику, которая вместе с реализацией Плана по развитию конкуренции в России будет способствовать созданию оптимальных условий

29. Например, надо шире освещать тот факт, что крупнейший российский ритейлер «Лента», изначально созданный на территории Британских Виргинских островов, затем перерегистрированный на Кипре, в 2021 г. перерегистрирован в специальном административном районе на территории Октябрьского острова (Калининградская область). Да, в оффшоре, но в российском!

30. В настоящий момент, к сожалению, количество торговых сетей в России сокращается за счет слияний и поглощений.

для ускорения социально-экономического развития России. Именно учет ценовых аспектов (с точки зрения предотвращения угроз разбалансировки спроса и предложения по промышленным и потребительским товарам) в стратегических планах по социально-экономическому развитию России, а не только с точки зрения прогнозирования уровня мировой цены на нефть для финансовых целей, целенаправленная работа по созданию системы защиты экономики России и ее социальной сферы от импорта «ценовых шоков», в которой экономические и финансовые власти России должны работать скоординировано, позволят снизить угрозу неблагоприятного развития ценовой ситуации в России и необходимость принятия экстренных мер по ценовому регулированию, а значит, и уровень угроз дестабилизации социально-экономического развития в России.

5.6. Финансовые регуляторы противодействия глобальным угрозам COVID-19 в системе предоставления первой медицинской помощи

Расширение спектра и увеличение масштабов глобальных угроз и рисков в конце XX — начале XXI столетия диктуют необходимость качественных изменений систем, обеспечивающих экономическую и социальную безопасность. Усиливается значение институциональных основ развития и эффективного функционирования этих систем.

В современном мире, как констатировал в начале 1990-х годов немецкий исследователь Ульрих Бек, само понятие «бедствие» утрачивает границы во времени и пространстве и тем самым смысл. Оно становится событием, имеющим начало и не имеющим конца, проявляется как результат накладываются друг на друга волн разрушения. Атомные, химические, генетические и экологические мегаугрозы разрушают опоры исчисления рисков: возникает ущерб, часто непоправимый, предупредить который в полном объеме меры предосторожности не способны [271]. Современное

общество все больше сталкивается как с рисками, так и с неопределенными угрозами, которые характеризуются невозможностью локализации, невозможностью исчисления, невозможностью компенсации ущерба [272].

Среди этих угроз первостепенное значение имеют постоянно существующие угрозы здоровью и благополучию сотен миллионов людей. Эти угрозы включают увеличение подверженности инфекционным заболеваниям, нехватку воды, нехватку продовольствия, стихийные бедствия и перемещение населения [285]. Актуализация этих угроз влечет за собой необходимость разработки комплекса мер по их отражению и смягчению — финансовых, экономических и социальных. Опыт противодействия пандемии COVID-19, которая имеет очевидную тенденцию стать цепью событий, влияющих на все стороны жизни общества, является ярким подтверждением этой необходимости.

Пандемия стала своего рода спусковым механизмом, который перевел часть неопределенных угроз, в данном случае эпидемических — из числа потенциальных в разряд актуальных и существенных, которые способны поставить общество в целом на грань экономических и социальных катастроф. К середине 2021 г. потери глобального продукта оцениваются в 15 трлн долл., что оказалось худшим результатом в мирное время с момента Великой депрессии. В настоящее время широко распространено мнение, что «идеальный шторм 2020 года только начал разворачиваться и продлится много лет» [269].

Пандемия показала, что в современных условиях экономическая и социальная безопасность является результатом способности общества, и в первую очередь способности его управляющих звеньев, своевременно обнаруживать, идентифицировать, оценивать, контролировать вызовы, угрозы и риски, и на этой основе как противодействовать неопределенным угрозам, так и управлять поддающимися измерению и страхованию рисками.

В этой связи, современный подход к обеспечению безопасности, по мнению автора, предполагает перенос центра

тяжести стратегий противодействия угрозам и рискам на институциональные изменения. Функции институтов как структур, правил поведения, формальных и неформальных механизмов, которые обеспечивают устойчивость экономического обмена и социальных взаимосвязей и тем самым снижают уязвимость экономики и общества, становятся более востребованными в условиях, когда возрастает масштаб угроз, а возможные катастрофические последствия их реализации становятся более вероятными. Такой подход опирается на положения современной институциональной теории о необходимости учитывать «психологические, антропологические, социологические и иные мотивы поведения людей» [282]. Это позволяет учитывать указанные мотивы и аспекты поведения в системе противодействия угрозам и рискам, базирующейся на более широких основаниях, нежели доктрины неоклассической теории, которые предполагают приоритет сугубо рационального поведения экономических агентов.

Основной инструментарий современных систем управления рисками – распределение рисков, минимизация рисков, страхование рисков и т.д., направлен в первую очередь на изменение параметров функционирования защищаемых систем. Риск имеет две стороны: размер возможного ущерба и вероятность его возникновения. В основе принципа страхования рисков лежит прозрачность и расчет. Главный критерий эффективности современных систем управления рисками – оптимизация и минимизация интегрального для системы показателя риска. Применительно к отдельному предприятию (корпорации, фирме) таким критерием обычно является коммерческий успех, в первую очередь прибыльность. Предприятие способно, так или иначе, контролировать все параметры своей деятельности в целях достижения коммерческого успеха. Если то или иное направление деятельности предприятия связано с неприемлемыми рисками или неэффективно, оно может и должно быть либо ликвидировано, либо реорганизовано. Например, выдача кредитов наиболее рискованным группам заемщиков может

быть минимизирована, могут быть минимизированы и соответствующие риски, такое кредитование можно прекратить полностью. Можно полностью изменить производственный профиль предприятия и его отраслевую принадлежность, сферу деятельности. Многое зависит от величины требуемых инвестиций и возможностей их привлечения.

В новых условиях важнейшей задачей финансового регулирования становится парирование угроз экономической и социальной безопасности, нацеленное в первую очередь на активное противодействие и активные меры по обеспечению безопасности. Такие меры должны быть направлены на изменение характеристик самих угроз, способов взаимодействия между угрозами и подвергающимися угрозам и рискам, особенно наиболее уязвимыми элементами социальных и экономических структур. Данный подход требует нового качества финансового регулирования в первую очередь на макроэкономическом уровне, включая изменение приоритетов финансового регулирования: от оперативных мероприятий по изменению/поддержанию отдельных параметров функционирования экономики в рамках системы управления рисками к финансированию институтов, обеспечивающих устойчивое развитие. Такое изменение приоритетов позволяет увеличить возможности ограничения деструктивных процессов методами финансового регулирования и концентрации ресурсов на приоритетных направлениях, обеспечивающих экономическую и социальную безопасность.

В настоящее время глобальные тенденции «финансализации» экономических и социальных отношений, с одной стороны, расширяют возможности управления экономическими и социальными процессами с помощью инструментов финансового регулирования, с другой стороны, увеличивают неопределенность и риски, связанные с монетарной и фискальной политикой, устойчивостью платежных систем, банковской системы и бюджетных отношений. Одновременно усиливается значение как финансовых институтов, так и

финансового обеспечения нефинансовых институтов. Вместе с расширением использования традиционных инструментов и методов бюджетирования и кредитования развиваются инновационные инструменты и системы, возникающие за пределами традиционных финансов, включающие краудфандинг, альтернативную кредитную и инвестиционную аналитику, альтернативные платежные системы, криптовалюты, технологию распределенного реестра (блокчейн), а также соответствующие нововведения в области регулирования.

Таким образом, современный подход к обеспечению социальной и экономической безопасности предполагает сочетание систем управления рисками и стратегий, направленных на парирование потенциальных угроз, широкое использование методов финансового регулирования, в том числе методов, которые, как правило, не используются в системах риск-менеджмента, основанных на традиционных моделях рационального поведения экономических агентов.

Приоритет методов финансового регулирования определяется также тем обстоятельством, что обеспеченность функционирования общественных структур необходимыми финансовыми ресурсами за счет как бюджетных, так и внебюджетных источников является одним из ключевых условий снижения уязвимости этих структур. В особенности данная констатация относится к таким базовым для современного общества системам, как государственное управление, оборона, здравоохранение, образование, культура (за исключением масс-медиа и поп-культуры), которые в значительной степени зависят от внешних источников финансирования. Возможности самообеспечения этих систем финансовыми ресурсами объективно ограничены, и попытки расширения этих возможностей за пределы объективных границ, как показывает опыт, способны порождать серьезные угрозы и трудно предсказуемые деструктивные последствия для общества.

Основания для таких утверждений предоставляет опыт противодействия пандемии COVID-19.

Пандемия обнажила системные проблемы здравоохранения развитых и развивающихся стран, поставив под вопрос эффективность социальных и финансовых институций, обеспечивающих дееспособность здравоохранения, и показала необходимость расширения инструментов обеспечения экономической и социальной безопасности за рамки сложившихся систем управления экономическими и социальными рисками. Прежде всего это системы медицинского и социального страхования. Рост частных, и особенно бюджетных, расходов на здравоохранение стал проблемой, которую правительства многих стран пытались решить в последние десятилетия, как правило, на основе расширения медицинского страхования и усиления контроля использования медицинских услуг, предоставляемых бесплатно. В развитых странах эти попытки подкреплялись убеждением, что «почти все страны ОЭСР достигли всеобщего охвата рисков для здоровья» [279].

Однако «побочным эффектом» указанных выше действий стало то, что подразделения системы здравоохранения, прежде всего службы и подразделения первой помощи и первичной диагностики, ориентированные на бесплатную помощь всем нуждающимся, зачастую оказывались в роли аутсайдеров при получении финансирования. В целом, рынок услуг здравоохранения, в том числе сегмент первичной помощи и первичной диагностики, развивался в значительной степени в соответствии с классической моделью рынка. Такая модель имела значительное число влиятельных лоббистов, в первую очередь компаний-посредников, концентрирующих финансовые потоки между участниками системы страхования. Между тем данная модель основана на неявном допущении об отсутствии (минимуме) отрицательных экстерналий, связанных с исключением неконкурентоспособных (недостаточно платежеспособных) потребителей.

Пандемия заставила, образно говоря, оплачивать все эти отрицательные экстерналии и показала, что их реальная «цена» плохо поддается исчислению. Не случайно эпицен-

трами пандемии оказались мегалополисы и агломерации — Нью-Йорк, Лондон, Париж, Мадрид, Рим и другие, где имеет место комбинация высокой плотности населения, плохой экологической окружающей среды, высокой доли уязвимых групп, включая большое количество полулегальных мигрантов. Такие факторы уязвимости, как доля пожилых людей, урбанизация, распространенность ожирения и загрязнение воздуха, увеличивают распространение пандемии и/или уровень смертности [291]. Бедные и пожилые люди, а также мигранты оказались не только наиболее уязвимыми группами, которые не могли получить медицинскую помощь, в том числе по причине недостаточной платежеспособности, но очагами распространения инфекции, поражающей представителей всех социальных групп, независимо от уровня дохода. Так, США, где проживает 4,2% населения мира, в 2020–2021 гг. оказались среди лидеров по количеству зараженных и количеству жертв пандемии [284; 292].

В то же время, в последнее десятилетие получил признание подход, особенно в отношении первой медицинской помощи, который является в определенной мере альтернативным по отношению к традиционному. Этот подход стал основой концепции «Всеобщего охвата услугами здравоохранения», согласно которой все люди и сообщества должны получать необходимые им медико-санитарные услуги, не испытывая при этом финансовых трудностей. Страны, представители которых подписали Декларацию «Всеобщего охвата услугами здравоохранения», приняли обязательства продвигаться к достижению целей, предусмотренных Декларацией, путем вложения средств в основных областях, связанных с первичным здравоохранением [91].

Следует отметить, что в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона, где были сделаны практические шаги по реализации обязательств, принятых в соответствии с декларацией «Всеобщего охвата услугами здравоохранения», удалось ощутимо смягчить влияние пандемии на здоровье населения и экономику [268]. По мнению автора, пандемия

продемонстрировала необходимость равного и бесплатного доступа всего населения, проживающего на данной территории (независимо от полноты гражданских прав и доходов различных социальных групп), к первой медицинской помощи. Только при таких условиях может считаться реалистичной цель предотвратить превращение социальных групп с низкими доходами в постоянный фактор уязвимости общества по отношению к пандемическим угрозам.

Важнейшей предпосылкой «Всеобщего охвата услугами здравоохранения» «являются инвестиции в качественную первичную медико-санитарную помощь», поэтому ключевую роль призваны играть структуры, обеспечивающие устойчивое финансирование [91]. В этой связи, очевидно, что стратегические цели «Всеобщего охвата услугами здравоохранения» не могут быть в полном объеме достигнуты за счет бюджетного финансирования.

В Российской Федерации реальные шаги к обеспечению равного доступа населения к первой медицинской помощи связаны с решением задач, предусмотренных ведомственной целевой программой «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации». В частности, предполагается, что клиники, оказывающие первичную медико-санитарную помощь, центральные и районные больницы, фельдшерско-акушерские пункты будут оснащены всем необходимым оборудованием и обеспечены кадрами. Эти задачи имеют первостепенное значение для парирования пандемических угроз, поскольку в настоящее время имеет место недостаточный уровень качества первичной медико-санитарной помощи и ее доступности для населения. Реализация этой программы только в 2021 г. потребует более половины триллиона рублей [195].

Маловероятно, что в условиях РФ значительные дополнительные средства могут быть получены в ближайшее время из источников, помимо имеющихся источников доходов федерального и региональных бюджетов. Нагрузка на бюджеты в связи с необходимостью противодействия пан-

демии в 2020 г. значительно увеличилась. Согласно оценкам Роспотребнадзора, только прямые бюджетные выплаты для борьбы с коронавирусной инфекцией составили в сумме не менее 705,4 млрд руб. [181].

В условиях бюджетных ограничений логикой событий выдвигается на первый план вопросы, кто и как должен финансировать дополнительные расходы на предоставление бесплатных услуг первой медицинской помощи, и увеличение резервов медицинского оборудования и фармацевтических средств. Данные вопросы должны рассматриваться с учетом социально-экономических результатов такого рода дополнительных расходов, принимая во внимание потенциал первой медицинской помощи как драйвера роста занятости и ВВП в условиях ограничений, связанных с пандемией.

Во-первых, источниками для этих целей могут стать дополнительные целевые отчисления из доходов страховых фондов. Такие отчисления оправданы, поскольку снижение эпидемических рисков напрямую снижает возможные страховые выплаты.

Во-вторых, бенефициары, которые напрямую используют для получения прибыли уязвимость различных социальных групп и (косвенно) общественные услуги, которые уменьшают пагубные последствия этой уязвимости, должны нести бремя соответствующих издержек общества. Экономическая теория называет таких бенефициаров «безбилетниками» в чистом смысле. Например, «безбилетниками» являются менеджеры и предприниматели, которые используют мигрантов в качестве дешевой рабочей силы, чтобы не платить заработную плату, соответствующую условиям рынка, уклоняться от налогов, платежей в пенсионные и другие фонды. Работники (независимо от их гражданства), которые исключены полностью или частично из систем социального страхования и здравоохранения, не могут в такого рода случаях рассматриваться как «безбилетники». Напротив, повышение социальной защищенности таких работников увеличивает способность общества парировать пандемические и

аналогичные угрозы. Поэтому дополнительные расходы для обеспечения равного и бесплатного доступа к первой медицинской помощи должны финансироваться за счет доходов, возникающих в результате повышения прозрачности транзакций, в частности прозрачности потенциальных транзакций «безбилетников» с рабочими, служащими и другими лицами, принадлежащими к уязвимым социальным группам.

В-третьих, перспективным направлением мобилизации финансовых ресурсов для отражения угроз, масштабы которых невозможно определить ex-ante, является банковское кредитование инвестиционных проектов, в первую очередь в развитие здравоохранения и фармацевтической промышленности, а также экологически нейтральной утилизации отходов и защиты окружающей среды, осуществляемое под государственные гарантии.

Подводя краткий итог, необходимо отметить следующее:

- социальная и экономическая безопасность в обществе риска в возрастающей степени опирается на институциональные предпосылки парирования глобальных угроз;
- критически важной при таком подходе является финансовое регулирование, способное обеспечить финансовую поддержку соответствующих институтов;
- пандемия показала ограниченность систем управления рисками в здравоохранении, которые базируются преимущественно на адаптированных неоклассических моделях, предполагающих сугубо рациональное поведение экономических агентов, и недооценивают объем негативных экстерналий, однако в условиях актуализации пандемических угроз именно такие экстерналии приобретают решающее значение;
- пандемия потребовала приоритетного финансирования институтов, обеспечивающих развитие первой медицинской помощи, и поставила развитие и развивающиеся страны, включая Российскую Федерацию,

- перед необходимостью обеспечения бесплатного и равного доступа к первой медицинской помощи;
- дополнительные средства для решения этих задач могут быть получены за счет доходов предпринимателей — «безбилетников», которые в настоящее время избегают отчислений на социальные цели и используют для получения прибыли уязвимость некоторых социальных групп, в т.ч. мигрантов, и косвенно общественные услуги.

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

6.1. Безопасность и тенденции пространственного развития российской экономики

Пространственное регулирование в экономике выступает значимой сферой реализации основных приоритетов федеральной и региональной политики государства. Ее основы были утверждены Указом Президента России в январе 2017 г. [21]. Все основные задачи этой политики, представленные в данном Указе, а также в Стратегии пространственного развития Российской Федерации [25], имеют прямое отношение к обеспечению экономической и национальной безопасности страны. Однако обеспечить безопасность страны в сфере ее пространственного развития можно только при условии конкретного определения уже имеющихся здесь и потенциальных угроз и, соответственно, стратегического видения путей устранения этих угроз. Пока эти условия в полной мере не реализованы.

Формально в действующих стратегиях национальной и экономической безопасности проблемам пространственного развития российской экономики уделено заметное влияние. Так, В Стратегии экономической безопасности эта проблематика представлена в таких разделах, как раздел II «Вызовы и угрозы экономической безопасности», раздел III «Цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности». Правда,

в разделе «Показатели состояния экономической безопасности» какие-либо индикаторы, относящиеся именно к пространственному аспекту развития экономики, отсутствуют. К сожалению, приходится признать, что и в сфере пространственного развития российской экономики и федеральной политики регионального развития многие формулировки Стратегии вызывают вопросы, а полной согласованности ее требований с иными документами стратегического планирования здесь не наблюдается.

Так, в раздел II «Вызовы и угрозы экономической безопасности» данной стратегии в п. 24 то ли к вызовам, то ли к угрозам относится такой фактор, как «неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития». Здесь сразу возникает целый букет вопросов. В целом ситуация относительно внутрирегиональной дифференциации муниципальных образований (их в стране более 20 тысяч) недостаточно исследована в нашей экономической литературе, однако имеющиеся работы указывают на чрезвычайное разнообразие этой ситуации и ее динамики во времени в различных субъектах Федерации [70; 160]. Скорее всего этот аспект безопасности пространственного развития для российской экономики просто был пристегнут к названному выше перечню по принципу «наверняка именно дело именно так и обстоит».

С регионами дело сложнее, хотя данный аспект пространственной дифференциации исследован в значительно большей мере. Однако и здесь сразу возникает вопрос. Неравномерность пространственного развития и усиление дифференциации регионов — это одно и то же или нет? Кроме того, элементарный здравый смысл подсказывает: если регионы с экономической точки зрения существенно дифференцированы, то преодолеть эту дифференциацию можно только за счет их неравномерного развития, т.е. опережающего развития отстающих регионов. Значит, *для обеспечения*

экономической безопасности важен не сам факт неравномерного развития, а его картина (долговременный тренд) в разрезе различных групп регионов страны [79; 86; 242].

Отсюда вытекает мысль о том, что с позиции экономической безопасности надо перестать повторять тезис об «усилении дифференциации», а определиться с тем, до какой степени экономическое выравнивание регионов России возможно и целесообразно. И вообще, за каким порогом указанная дифференциация, имеющая объективную экономико-географическую природу, перестает быть угрозой экономической безопасности? В этой связи важны несколько вопросов. Во-первых, какова в данный момент степень экономической дифференциации регионов России? Во-вторых, каков тренд этой дифференциации, каким его следует ожидать в будущем, и какие риски здесь возможны? В-третьих, до какого уровня экономическое выравнивание регионов будет оставаться в числе угроз экономической безопасности России? Во многом аналогичная ситуация просматривается и в обновленном варианте Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [24]. Теперь здесь представлен раздел «Экономическая безопасность» (в аналогичном документе 2015 г. имелся раздел «Экономический рост»). В Стратегии 2021 г. отмечается, что для успешного проведения структурной трансформации российской экономики необходимо принять меры, направленные на устранение дисбалансов в экономике и территориальном развитии Российской Федерации. По сути, это — прямая проекция или повтор тезиса Стратегии 2015 г. относительно того, что «для обеспечения экономической безопасности основные усилия направлены на устранение дисбалансов в экономике, территориальном развитии...».

Однако трудно предположить, что за 6 лет действия Стратегии 2015 г. ситуация с этими дисбалансами никак не изменилась; что здесь не сложилось неких позитивных изменений или, напротив, новых проблем и даже угроз для российской экономики. Суть межотраслевых дисбалансов в эко-

номике, о которых говорится уже не один десяток лет, еще как-то угадывается, а вот суть заявляемых дисбалансов в территориальном развитии, характер связанных с ними рисков и пути их устранения — вопрос спорный и многоаспектный. Его включение в стратегию безопасности нуждается, на наш взгляд, в дополнительной конкретизации относительно сути имеющихся или потенциально возможных здесь угроз (меж- и внутрирегиональные диспропорции, диспропорции между различными видами поселений и пр.).

Недостаточная конкретность постановки данного круга вопросов в стратегиях безопасности, включая и документ 2021 г., связана с отсутствием соответствующих четких позиций в адресных документах по вопросам пространственного регулирования в российской экономике. Так, названный выше Указ Президента РФ по основам государственной политики регионального развития 2017 г. воздерживается от утверждения экономического выравнивания субъектов Федерации как приоритета региональной политики федерального центра. В Стратегии пространственного развития такая установка наличествует, однако она сформулирована очень декларативно, и руководствоваться ею как программой конкретных действий в данном направлении обеспечения экономической безопасности страны крайне затруднительно [76; 116].

Источником угроз здесь видятся определенные разрывы единого экономического пространства государств, а также ситуация очевидной перегрузки центрального (федерального) бюджета расходами на ту или иную поддержку субфедеральных звеньев национальной бюджетной системы. Однако полного экономического выравнивания регионов не достигло ни одно государство и скорее всего это крайне маловероятно и в российских условиях.

Тогда при каких предельных показателях межрегиональных экономических разрывов можно говорить об отсутствии угроз для национальной безопасности? Здесь явно необходимы дальнейшие исследования, интегрирующие вопросы стра-

тегирования пространственного развития российской экономики и меры по обеспечению национальной безопасности страны. В нашей научной литературе вопросам экономической дифференциации регионов, ее причинам и оценкам посвящено немало работ, но вот круг попыток оценить эту дифференциацию, и тем более определить ее «оптимальные» или экономически объективные границы, в т.ч. с позиции требований национальной безопасности, очень ограничен.

С точки зрения оценки названной дифференциации оценки авторов Института экономики РАН показывают, что в последнее два десятилетия эта дифференциация существенно не сократилась, но и не увеличилась, имея определенный волнообразный тренд, во многом зависимый от изменений в общей макроэкономической динамике в стране [197]. С этой точки зрения, о возможности установить конкретные, количественно выраженные «пороговые значения» для этого аспекта экономической безопасности сейчас говорить довольно сложно; пока можно говорить лишь о наличии некоторых гипотез, которые могли бы составить теоретико-методологическую основу решения этой задачи в полной мере. Одна из них связана с достижением такого уровня дифференциации регионов, при котором будет обеспечена минимизация затрат на цели их текущего финансового выравнивания. Этот показатель интересен, но технически он во многом связан не с реальными процессами экономического выравнивания регионов, а с нормами бюджетного регулирования. Примерно в том же направлении можно рассматривать такие ориентиры «оптимального» выравнивания, как преодоление различий в параметрах инвестиционной привлекательности регионов, преодоление различий в показателях инновационного развития регионов; сокращение разрывов в денежных доходах населения, минимизация перетока трудовых ресурсов из отстающих регионов в более успешные регионы и пр.

Однако было бы неверно сводить пространственные аспекты безопасного развития российской экономики

только к проблеме межрегиональной экономической дифференциации. Не меньшее значение здесь имеет и вопрос о централизации экономического пространства страны в поселенческом разрезе. Ключевым здесь является вопрос о балансе между трендом опережающего развития мегаполисов и крупных городских агломераций [245] и сохранением достаточного слоя сельских поселений, а также об оптимальном сочетании малых и средних городов страны [75]. В последнее время в России число малых городов (с населением до 50 тыс. человек) несколько сократилось, хотя и незначительно (всего их около 800). Но относительная стабильность числа малых городов не должна вводить в заблуждение. Этот слой поселений постепенно обновляется. «Средние» города деградируют и превращаются в «малые», а «малые» в ходе того же процесса теряют статус городских поселений, вливаются в иные поселения и агломерации и пр. Связанная с этим деградация малых и части средних городов ведет к неоправданной поляризации экономического и социально-обустроенного пространства страны, к утрате ее важных исторических и культурных центров, центров ремесел и народного творчества.

Негативные последствия в этом смысле имеет избыточный акцент на опережающий рост мегаполисов и крупных городских агломераций (во многих случаях это одно и то же), стягивающих в себя и/или в свое ближайшее окружение как экономическую деятельность, так и трудовые ресурсы.

Кроме того, малые города крайне неравномерно распределены по территории Российской Федерации. Это вынуждает не только включить данный круг вопросов в число значимых условий экономической безопасности в сфере пространственного развития, но и формировать государственную политику в отношении малых городов с учетом их особенностей в пределах отдельных регионов страны. В том числе и тех территорий, где нет и не будет мегаполисов и крупных агломераций, а малые и средние города будут оставаться основной формой расселения и основными точками

экономической активности. Наиболее целесообразной формой решения данной проблемы могла бы стать государственная программа «Развитие малых и средних городов России» в рамках блока государственных программ «Сбалансированное региональное развитие». Кроме того, целесообразно принять налоговые меры, дестимулирующие меры к созданию новых рабочих мест в мегаполисах и иных крупных городах и, напротив, стимулирующие создание качественных рабочих мест в малых и средних поселениях.

6.2. Единая институция публичной власти как основа эффективного управления и обеспечения национальной безопасности

Своевременные и тщательно аргументированные институциональные преобразования составляют собой одно из наиболее значимых направлений обеспечения экономической безопасности Российской Федерации. В числе объектов таких преобразований в действующих документах по безопасности неизменно обозначаются, в частности, вопросы государственного и муниципального управления. Именно качество государственного и муниципального управления позволяет удерживать социально-экономическое развитие страны, ее регионов и муниципальных образований в параметрах, отвечающих всем требованиям национальной безопасности. В условиях России как государства федеративного типа качество управления экономическими и социальными процессами, в т.ч. с учетом требований национальной безопасности, во многом зависит от того, насколько обеспечивается согласование всех управленческих действий в рамках особой управленческой вертикали, ныне конституционно объединенной понятием «публичной власти». Это – система управления, где каждый уровень имеет строго определенные полномочия, «свои» экономические, институциональные, информационные и прочие ресурсы [62; 74]. Интегральной частью этой вертикали выступают институты регионально-

го управления и местного самоуправления. Очевидно, что вне эффективно действующих и взаимодействующих систем регионального и местного самоуправления невозможно обеспечить работоспособность всей вертикали управления, включая и ее нацеленность на решение приоритетных вопросов национальной и экономической безопасности.

Значительный шаг в решении этой задачи был осуществлен на основе внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ, принятую в 1993 г. Федеральный конституционный закон, закрепивший эти изменения и дополнения [11], акцентирует внимание на том, что их основная цель – совершенствование регулирования организации и функционирования публичной власти. Более того, уже из названия закона следует предположить, что главная посылка к такому совершенствованию заключена именно в интеграции систем государственного и муниципального управления в единой институции публичной власти [80]. В ч. 3 ст.132 новой редакции Конституции РФ теперь указывается, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В современном мире все институты местного самоуправления действуют на строго регламентированной, правовой основе. Однако при этом деятельность данных институтов характеризуется высоким уровнем автономии в виде особой гражданской солидарности (хорошо известный за рубежом «принцип общины»), инициативы и ответственности со стороны населения, его стремлением осуществлять функции общественного контроля за различными аспектами хозяйственного и социального развития «своих» муниципальных образований, за экологической ситуацией на территории и пр. Очень важно, что в этом случае речь идет о практике контроля не только за деятельностью органов муниципального управления, но и за тем, как осуществляют свои функции на

местах территориальные органы государственного управления федерального и регионального уровня.

Таким образом, органы местного самоуправления и органы государственной власти федерального и регионального уровня в рамках единой системы публичной власти осуществляют взаимодействие не только для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на той или иной территории, но для повсеместного достижения приоритетов общегосударственного характера. Сюда, без сомнения, относятся и задачи обеспечения национальной и экономической безопасности страны.

Справедливо возникает вопрос, какой практический смысл несет в себе установленная институционализация единой публичной власти для позиционирования органов местного самоуправления в «вертикали управления» в целом, и в политике национальной безопасности в частности. Надо сказать, что из новой редакции Конституции можно сделать некоторые выводы относительно того, что практически означает институционализация единого понятия «публичная власть» для всей системы государственного управления в стране. Так, Конституция РФ диктует выполнение органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти значительного числа публичных функций; оговаривает возможности особенностей организации публичной власти на федеральных территориях, которые сами по себе являются институционально-правовой новацией для территориальной организации Российской Федерации. Это касается также особенностей осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Федерации и на других территориях.

В этой связи в научной литературе уже сформировалось несколько взглядов на возможные практические последствия институционализации единой публичной власти для функционирования системы местного самоуправления в Российской Федерации. В одних случаях утверждается, что за последние

годы процесс фактического огосударствления местного самоуправления в стране идет такими темпами, что формальное утверждение его причастности к единой системе публичной власти ничего существенно изменить уже не может. В других случаях высказывается мнение, что институция публичной власти в ее обозначенных интерпретациях означает собой не только очевидное дополнительное присутствие государства в сфере отношений местного самоуправления, но одновременно — усиление ответственности органов государственной власти за социально-экономическую ситуацию, складывающуюся в муниципальных образованиях страны [53; 83; 141; 174]. Как это может сказаться на позиционировании местного самоуправления в государственной политике обеспечения национальной безопасности?

Два действующих документа по национальной и экономической безопасности формально не проходят мимо участия органов местного самоуправления в обеспечении тех или иных слагаемых национальной и экономической безопасности, однако все адресации по этому вопросу носят достаточно общий, декларативный характер.

Конкретные разъяснения по данному вопросу мог бы дать ФЗ №390 «О безопасности» [8]. В Законе есть ст. 12 — «Функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности». Однако все ее содержание этой части закона сводится к формальному утверждению того, что органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Таким образом, и в законе мы не видим указания на какую-либо специфическую роль органов местного самоуправления в политике обеспечения национальной безопасности. В этом смысле (как и по многим иным позициям) положения ФЗ №390 нуждаются в серьезной корректировке и детализации [77].

Действующее позиционирование местного самоуправления в стратегических документах по безопасности характеризуется тем, что в них местное самоуправление рассматривается не как самостоятельный субъект политики обеспечения безопасности, а как некая «пристыжная» к органам федерального уровня государственной власти. Участие такой формально закреплено, но никак не конкретизировано и не соотносено с особой природой местного самоуправления как института публичной власти. Соответственно, остаются недостаточно определенными те специфические задачи, которые в сфере национальной и экономической безопасности может и должна решать именно система местного самоуправления.

Сказанное выше позволяет констатировать наличие некоторого противоречия в политике безопасности. С одной стороны, действующие документы по безопасности правильно говорят о роли регионального управления и местного самоуправления в обеспечении безопасного социально-экономического развития страны. С другой стороны, хорошо заметно, что эти документы если как-то вообще трактуют эту роль, то только исходя из природы местного самоуправления как института публичной власти или даже просто как логического продолжения государственной власти на местах, так сказать, ее «низового инструмента». Однако эта позиция не вполне правомерна.

Принято считать, что через деятельность местного самоуправления реализуются одновременно и общегосударственные интересы и приоритеты, и особые интересы местных сообществ граждан. Применительно к проблематике национальной безопасности роль местного самоуправления как бы распадается на две практически равнозначные компоненты.

Одна из них состоит в том, что в пределах имеющихся полномочий и располагаемых экономических ресурсов система муниципального управления участвует в решении задач хозяйственного и социального развития территорий — как в пределах вопросов местного значения, так и в рамках участия

в реализации государственных (федеральных и региональных) программ, национальных проектов и пр. Это — прямой вклад системы местного самоуправления в достижение приоритетных целей национальной безопасности Российской Федерации.

Вторая компонента состоит в том, что муниципальные образования, тем более наиболее крупные из них (например, «столицы» субъектов Федерации), вполне способны формировать свои собственные представления о критериях и факторах безопасного социально-экономического развития данных территорий, а также принимать и реализовывать свои стратегии безопасности. Такие стратегии (и даже просто неформальные представления граждан об условиях безопасности их жизни) совершенно необязательно должны выглядеть как прямая проекция на места представлений о критериях и факторах безопасности на федеральном уровне. Конечно, невозможно допустить, чтобы на местах выдвигались какие-либо приоритеты, в т.ч. и связанные с безопасным развитием территорий, которые бы противоречили общегосударственным приоритетам и требованиям безопасности. Однако и отечественная, и зарубежная практика свидетельствуют: в силу многообразия социально-экономических, природно-географических, демографических и национально-этнических условий развития российских регионов и их муниципальных образований, на местах система условий и факторов безопасного развития может складываться со значительными отличиями. Эти условия и факторы могут быть существенно дифференцированы как по их составу, так и по ранжировке по значимости безопасности социально-экономического развития территорий [266].

Это, как и многие иные обстоятельства, вынуждает строить и развивать местное самоуправление на основе постоянного баланса трендов централизации и децентрализации, т.е. сбалансированного учета и общегосударственных, и локальных интересов и представлений о безопасном социально-экономическом развитии. При этом можно с большой

вероятностью утверждать, что этот баланс формируется не только за счет узаконений сверху, но и за счет постоянного развития потребностей населения в самоорганизации, в независимом выражении и продвижении им своих интересов, в т.ч. и по вопросам социально-экономической, экологической, техногенной и иной безопасности «своих» территорий.

Реально складываются два направления, в рамках которых система местного самоуправления может реализовать свою особую роль в единой политике обеспечения национальной безопасности [110]. Это, во-первых, как указано в разделе 5.3., подготовка и реализация особых муниципальных стратегий безопасности или включение блока вопросов по безопасности в стратегию социально-экономического развития соответствующего муниципального образования. Во-вторых, использование гражданских начал местного самоуправления для целей социально-политической консолидации российского общества; для укрепления доверия населения к органам власти всех уровней; для выдвижения и продвижения инициатив населения, способных содействовать социально-экономической стабильности в стране как одному из важнейших условий ее безопасности.

6.3. Роль субфедерального звена управления в обеспечении национальной и экономической безопасности Российской Федерации

6.3.1. Политика экономической безопасности на региональном уровне

Значительный круг теоретико-методологических проблем связан с обоснованием и практической реализацией политики экономической безопасности на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне местного самоуправления. Здесь сразу вырисовывается интересная закономерность. Теоретических и прикладных работ по региональной и муниципальной безопасности достаточно много. В этих работах содержатся разнообразные методические рекомендации

относительно сущности и оценок экономической безопасности на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов, мониторинга этой безопасности; даются рекомендации по подготовке целевых государственных программ и деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации и муниципального управления в сфере обеспечения экономической безопасности и пр. Но, как отмечают исследователи, соответствующих региональных и муниципальных документов (стратегий, концепций, программ и пр.), получивших правовое закрепление, на деле оказывается очень мало [72; 81; 115; 159; 215].

В чем причина подобной ситуации?

Практика показывает, что в целях обеспечения правового и инструментального аппарата своей политики экономической безопасности субъекты Федерации, а во многом — и органы местного самоуправления могут реализовать две возможности.

Первая связана с подготовкой особого документа — стратегии, программы или концепции экономической безопасности субъекта Федерации и/или муниципального образования. Примером в данном случае может служить Концепция экономической безопасности Волгоградской области, принятая еще в 2001 г., но по-прежнему наличествующая в базах нормативно-правовых документов и указанная как действующая [44].

Вторая возможность состоит в перенесении данного круга вопросов в базовую Стратегию социально-экономического развития региона. Эта возможность также может быть реализована в нескольких вариантах. Одна из них состоит в выделении в документе особого раздела, системно посвященного различным аспектам экономической безопасности субъекта Федерации, или в виде таблиц SWOT-анализа с обобщением основных угроз экономической, экологической, продовольственной и иных угроз для региона. В данном случае можно говорить о трактовке угроз экономической безопасности региона как о системе факторов, противодействующей

щих его устойчивому социально-экономическому развитию, нормализации экологической обстановки, благоприятности социальной среды и росту уровня и качества жизни населения. В подобном разрезе представлен данный круг вопросов в Стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2035 г. [43]. Здесь в качестве угроз социально-экономическому развитию региона рассматриваются такие негативные тенденции, как:

- значительный миграционный отток, усиливающийся в связи с увеличением привлекательности других субъектов Российской Федерации;
- высокий уровень смертности, усиливаемый общими структурными тенденциями групп населения (старение), при низком потенциале миграционного притока лиц трудоспособного возраста;
- недостаточный уровень оснащенности материально-технической базы системы общего образования на фоне низких инвестиционных возможностей областного бюджета;
- низкая обеспеченность области производимыми на ее территории основными продуктами питания, формируемая вследствие ограниченности объемов производства и высокой себестоимости местной сельскохозяйственной продукции;
- низкий уровень освоения территорий, снижающий эффективность использования инфраструктуры при ограниченных инвестиционных возможностях.

Такой подход позволяет акцентировать внимание на наиболее значимых ограничителях социального и хозяйственного развития региона, но не содержит указания на риски, связанные с теми или иными угрозами. Соответственно, при данном подходе не обеспечивается прямой связи возможных путей преодоления этих ограничителей (угроз) с перспективными мерами социально-экономической политики субъекта Федерации, с целевыми индикаторами его базовой Стратегии и пр.

Другой вариант — он встречается наиболее часто — когда проблематика безопасности как бы полностью рассыпается по всему региональному документу стратегического планирования. Здесь примером может служить согласованный с Минэкономразвития проект Стратегии Алтайского края до 2035 г. [46]. Еще одним вариантом обращения региональных стратегий к проблематике безопасности можно считать выделение в этих документах такого раздела, как «Риски реализации стратегии». Примером такого подхода может служить Стратегия Нижегородской области до 2035 г. [45]. В данном разделе этой стратегии сделано одно важное замечание, которое, как нам представляется, имеет общеметодологическое значение для всей работы регионов в этом направлении. А именно в документе отмечено: «В данном разделе рассматриваются только риски, на которые возможно существенное влияние Правительства области, то есть риски неэффективного исполнения Стратегии или риски внутренней социально-экономической среды. Возможность управления рисками внешней среды, например, риском развития экономики РФ по негативному сценарию, практически отсутствует». *Другими словами, речь идет о разделении рисков и угроз для региона на «управляемые» и «констатируемые».*

Разнообразие документального подхода к отражению вопросов экономической безопасности в регионах России корреспондируют и заметные различия в понятийном аппарате этого среза стратегического планирования. Так, в названном выше документе Волгоградской области не только постулируется и определяется сам феномен экономической безопасности региона, но и используется категория угроз такой безопасности. При этом понятия вызовов и рисков в документе не представлены. В названной выше Стратегии Алтайского края, где проблематика безопасности включена в документ по принципу рассеивания, целостный феномен экономической безопасности региона вообще не представлен. Зато предпринята попытка подогнать общегосударственные приоритеты безопасности под специфику эконо-

мической специализации данного региона. Это следует из наличествующего в документе тезиса о том, что «ключевой составляющей национальной безопасности России является продовольственная безопасность», существенный вклад в обеспечение которой способен внести именно Алтайский край.

Все последующие обращения к проблематике безопасности в стратегии данного региона носят более частный, даже узкоспециальный характер, а именно даются в разрезе информационной безопасности, экологической безопасности, дорожной безопасности, энергетической безопасности, безопасности общественного пространства, что в целом характерно для практики регионального социально-экономического стратегирования в целом. Этот подход, как было отмечено выше, позволяет акцентировать внимание стратегии на некоторых болевых точках в социально-экономическом развитии региона, однако не формирует системности в понимании проблем безопасного развития региона и не позволяет достаточно широко использовать требования безопасности в различных сферах для целеполагания в региональных документах стратегического планирования.

На наш взгляд, результативным инструментом имплементации проблематики безопасности в практику регионального социально-экономического стратегирования могла бы стать обязательность включения такого раздела в стратегии развития субъектов Федерации. Такое требование должно быть включено в «Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» [35]. Документ носит рекомендательный характер и содержит в себе только несколько обращений к частным аспектам безопасного развития региона. При этом в таком разделе рекомендаций, как «Примерный перечень показателей, рекомендуемых для включения в разделы стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» показателей, характеризу-

ющих ситуацию с безопасностью развития региона, на данный момент не представлено.

Наш взгляд, такая ситуация противоречит требованиям ФЗ №390 [8], где в ст. 12 говорится о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обеспечения безопасности. Кроме того, закон устанавливает такое требование, как системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности. *Однако практически реализовать требование системности и комплексности мер обеспечения безопасности по всей вертикали управления невозможно, если стратегированию безопасности на федеральном уровне не будет соответствовать тот или иной вариант стратегического подхода к решению этой задачи в субфедеральном звене управления.*

Как мы полагаем, предлагаемый раздел «Методических рекомендаций...» должен не просто постулировать экономическую безопасность региона как самостоятельный вектор социально-экономического стратегирования на уровне субъекта Федерации, но и в целом определять основные методические подходы к решению этой задачи, причем с учетом специфики различных типов регионов страны. Региональные экономики неоднородны, поэтому они не способны в равной мере противостоять внешним и внутренним угрозам их безопасности. Кроме того, предлагаемый раздел «Методических рекомендаций...» должен содержать указания относительно того, как разделять и практически интерпретировать в региональных стратегиях угрозы и риски безопасности, попадающие в сферу регулятивных полномочий субъекта Федерации, и те из них, преодоление которых тре-

бует апелляции к федеральным органам законодательной и исполнительной власти.

Применительно к понятийному аппарату стратегирования экономической безопасности на региональном уровне можно сделать следующие предположения.

Во-первых, для этого аппарата скорее всего не свойственна категория вызовов, которая более характерна для экономических и политических процессов глобального уровня. Но при этом могут быть использованы категории угроз экономической безопасности региона и связанных с ними рисков, так как вне четкой идентификации этих рисков невозможно формирование системы мер противодействия этим рискам как основы политики обеспечения безопасного, устойчивого развития социально-экономического комплекса региона.

Во-вторых, в основе политики экономической безопасности должно лежать разделение угроз на внутренние и внешние. Внешние угрозы могут исходить как с общегосударственного (федерального) уровня (например, те или иные изменения в налогово-бюджетной и внешнеторговой политике), так и из-за пределов Российской Федерации (санкции, торговые войны). Внешние риски для социально-экономического развития региона чаще всего не могут быть управляемы с уровня субъекта Федерации, но эти риски все равно желательны в той или иной мере предвидеть и заранее иметь в виду относительно них некие компенсационные механизмы.

Кроме того, в силу значительных различий в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации, многих особенностей в структуре их хозяйственных комплексов характер и глубина внешних угроз региональной безопасности могут заметно дифференцироваться. В этом контексте в стратегии субъекта Федерации целесообразно выделить те внешние угрозы, которые являются универсальными для всех регионов России, и те, которые присущи только данному региону и поэтому требуют особого внимания и адекватной реакции со стороны органов управления субъекта Федерации. В свою очередь, трактовка внутренних

угроз должна смещаться от вопросов важных, но более частного характера, к определению основных факторов, выступающих препятствием для реализации тренда устойчивого саморазвития региона и его экономики.

В-третьих, анализ имеющихся стратегических документов субъектов Федерации показывает, что попытка свести все представление о проблемах экономической безопасности того или иного региона к традиционной таблице SWOT-анализа не является достаточно продуктивной. При таком подходе угрозы для региона просто перечисляются, но каким образом не классифицируются; не идентифицируются корреспондирующие им риски для социально-экономического развития субъекта Федерации, что лишает политику региональной экономической безопасности системности и целенаправленности.

В-четвертых, «Методические рекомендации...» должны акцентировать внимание на то, что политика в отношении экономической безопасности региона должна быть гибкой и оперативно корректируемой. Это говорит о необходимости базировать политику региона в отношении его экономической безопасности на принципах приоритетности тех или иных задач в этой сфере, ранжирования этих задач во времени, сценарности изменения характера угроз и возможных действий в ответ на связанные с ними риски.

Наконец, в-пятых, «Методические рекомендации...» должны настаивать на согласовании отражаемых в региональных стратегиях вопросов экономической безопасности субъектов Федерации с соответствующими документами по безопасности федерального уровня. Формально все проанализированные нами региональные стратегии, независимо от того, в каком объеме и в какой форме они интегрируют в себя проблематику безопасности, содержат формальные отсылки к учету требований (положений) Стратегии национальной безопасности и Стратегии экономической безопасности Российской Федерации. Однако эта запись повсеместно носит формальный характер, т.к. из всего последующего

текста стратегий субъектов Федерации сложно представить себе, какие именно требования федеральных документов и в каком объеме реализуются в документах регионального уровня. В настоящее время все стратегии социально-экономического развития субъектов Федерации подлежат экспертизе и согласованию в Минэкономразвития РФ. Важной частью такого согласования стратегий и условием их одобрения должно стать реальное отражение в них всех требований национальной и экономической безопасности, попадающих в сферу регулятивного воздействия субъектов Федерации, а не просто наличие формальных отсылок к тем или иным документам.

6.3.2. Политика экономической безопасности на муниципальном уровне

Развитие практики местного самоуправления, особенно в достаточно крупных муниципальных образованиях, показало, что управление устойчивым социально-экономическим развитием территорий невозможно вне обращения к выявлению и обеспечению основных условий безопасности такого развития. Тем не менее, к настоящему времени муниципальные стратегии безопасности все же являются скорее «эксклюзивом» в системе плановых документов местного самоуправления, нежели его повседневным рабочим материалом. Пока система муниципального управления в большинстве случаев склоняется в пользу документов по отдельным слагаемым такой безопасности, так или иначе попадающих в круг вопросов местного значения. Например, это предотвращение террористических угроз, смягчение криминогенной ситуации, борьба с коррупцией и пр. В некоторых случаях сюда также подключаются вопросы экологического характера, регулирования национально-этнических отношений и пр. Разумеется, такие постановки не могут пройти и мимо социальной компоненты безопасности (например, проблемы бедности среди населения и пр.).

В действительности возможности муниципалитетов регулировать все эти позиции безопасности на той или иной территории ограничены. Так, основные вопросы, касающиеся оплаты труда работников, оказания социальных услуг и поддержки граждан, развития инфраструктуры, режима природопользования, поддержания общественной безопасности регулируются нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня. Существенным ограничителем с точки зрения полномасштабного участия российских муниципалитетов в реализации требований национальной безопасности выступает их бедственное финансово-экономическое положение. По данным ежегодного обследования Министерства финансов РФ за 2020 г., доля муниципалитетов, не получавших дотации, в т.ч. замененные дополнительными нормативами налоговых отчислений, составляла 5,0%, в т.ч. для 5,6% для городских округов, 0,5% для муниципальных районов и 10,0% для муниципальных округов. При этом никаких существенных изменений этих показателей в позитивную сторону за последние годы не происходит [119]. Устойчивость подобной негативной ситуации, несмотря на многочисленно декларированные намерения ее радикального исправления, уже сама по себе выступает угрозой национальной безопасности в виде неспособности публичной власти к необходимой степени самореформирования.

Другими словами, в настоящее время складываются все основания для того, чтобы существенно обновить представления о месте и роли органов местного самоуправления в решении задач национальной и экономической безопасности страны. Однако более активное включение институтов местного самоуправления в обеспечение требований национальной безопасности требует системных решений, затрагивающих правовые, институциональные и экономические основы этого самоуправления [58; 78]. Ключевая роль здесь принадлежит вопросам правового обеспечения участия органов местного самоуправления в осуществлении политики национальной безопасности страны [73].

В рамках действующего законодательства компетенции органов местного самоуправления определяются ФЗ №131 об общих принципах организации местного самоуправления [5] в виде перечня вопросов местного значения для различных видов муниципальных образований. Однако данный законодательный акт содержит лишь отдельные обращения к частным вопросам безопасного социально-экономического развития территорий и не дает системных представлений о роли органов местного самоуправления в решении проблем национальной безопасности. С управленческой точки зрения основные компетенции и практические задачи органов местного самоуправления в обеспечении требований безопасности остаются недостаточными конкретизированными. С учетом скудости средств большинства местных бюджетов такая ситуация создает дополнительные препятствия для финансирования мероприятий, ориентированных на требования безопасности на местном уровне. Фрагментарные вкрапления относительно таких компетенций в различных нормативно-правовых и документах стратегического планирования не создают системной картины возможного участия органов местного самоуправления в решении задач обеспечения национальной, в т.ч. экономической, безопасности страны. В действующих документах муниципального уровня ссылки на стратегии безопасности если и имеются, то носят сугубо формальный характер, т.к. не ясно, какие именно требования безопасности в том или ином случае реализуются и в какой мере.

Кроме того, действующее регулирование участия местного самоуправления в единой для страны политике национальной и экономической безопасности пока не содержит четкой определенности в вопросе о том, должно ли это участие практически осуществляться через систему отдельных, разрозненных мер или опираться на систему специальных муниципальных программ. Здесь надо обратить внимание на то, что сейчас ФЗ №390, предполагая определенную меру участия муниципального звена управления в обеспечении

требований национальной безопасности, в отношении механизма реализации этих требований указывает только на такой инструмент, как государственные (а не муниципальные) программы.

Позиционирование местного самоуправления в рамках политики экономической безопасности более или менее полно привязывается к кругу компетенций (вопросов местного значения) органов местного самоуправления. Но при этом остается без должного внимания потенциальная роль институтов местного самоуправления как важного канала взаимодействия всех уровней публичной власти, а также институтов гражданского общества по вопросам обеспечения национальной, в т.ч. экономической безопасности страны. На деле положение ФЗ № 390 относительно взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями и гражданами в целях обеспечения безопасности на данный момент можно считаться лишь чисто формальной записью. Однако говорить о ситуации полной отстраненности институтов местного самоуправления от осуществления задач обеспечения национальной и экономической безопасности страны также было бы неверно.

Анализ действующей практики показывает, что в зависимости от конкретных условий просматриваются три возможных варианта решения данной проблемы. Первый вариант — подготовка самостоятельной стратегии (концепции, программы и пр.) экономической безопасности муниципального образования. Второй вариант — включение специальной (под)программы по вопросам безопасного развития территории в основную стратегию социально-экономического развития муниципального образования. Третий вариант, более характерный для поселенческих муниципалитетов, — принятие программы безопасности жизнедеятельности населения в пределах той или иной муниципальной территории.

Первый вариант в настоящее время в практике муниципального управления почти полностью отсутствует. Причину можно сформулировать примерно так: более крупные муниципальные образования имеют свои развернутые стратегии, куда так или иначе имплементируются вопросы безопасности их развития; в малых муниципалитетах, как правило, нет сил и средств на разработку собственных стратегий, тем более с отражением в них всего круга вопросов их безопасности. Целевые программы безопасного развития муниципалитетов, как правило, имеют адресный характер и направлены на решение частных проблем безопасности, а именно общественной безопасности [170], безопасности дорожного движения, безопасности социальных учреждений и пр.

Примером включения специальной подпрограммы по вопросам безопасного развития в единую стратегию социально-экономического развития муниципального образования можно считать стратегию г. Новосибирска [47] (крупнейшее единое муниципальное образование в Российской Федерации). Здесь проблемы безопасности (разделы 2.1.4. «Обеспечение безопасной жизни в городе» и 3.3. «Формирование современной и безопасной городской среды») рассматриваются системно, причем как в контексте итогов уже проделанной работы, так и в плане задач на предстоящий период. В Стратегии города отмечается, что задачей муниципального управления является обеспечение растущих потребностей населения в повышении комфортности и безопасности среды проживания, модернизации объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, росте их энергетической эффективности, улучшении качества жилищно-коммунальных услуг, повышении уровня безопасности жилищного фонда и инженерно-технической инфраструктуры, а также технологической безопасности, энергобезопасности и экологической устойчивости города Новосибирска.

Наконец, третий вариант обращения муниципалитетов к регулированию вопросов безопасного развития состоит,

как отмечалось выше, в реализации особых программ безопасности жизнедеятельности населения в пределах той или иной муниципальной территории. Однако, по нашему мнению, часто имеющая место в муниципальных документах подмена понятий безопасности муниципалитета как социально-экономической целостности категорией «безопасность жизнедеятельности» не вполне правомерна. Анализ показывает, что документы, опирающиеся на концепцию «безопасности жизнедеятельности», охватывают достаточно узкий круг вопросов, не покрывающих все те направления, по которым муниципалитет мог бы обеспечить свое устойчивое, безопасное развитие «своей» территории, и тем более внести определенный вклад в достижение общегосударственных приоритетов экономической безопасности.

Проведенное исследование показывает, что ситуация с участием органов местного самоуправления в решении задач обеспечения национальной и экономической безопасности требует существенных корректировок и даже практически полного обновления действующей здесь нормативно-правовой базы и документально-стратегического закрепления. Такие корректировки должны быть проведены на тщательно согласованной основе, с одной стороны, в разрезе документов по национальной и экономической безопасности, а с другой – в разрезе документов по функционированию институтов местного самоуправления, поскольку именно за этими документами в данном случае должен быть закреплён статус приоритетности. Ключевое значение при этом мы придаем подготовке новых «Основ...» государственной политики в сфере местного самоуправления.

В этой связи мы полагаем, что в новых «Основах...» государственной политики в сфере местного самоуправления необходимо существенно продвинуться в расширении и конкретизации всего круга вопросов, касающихся роли местного самоуправления как «актора» политики обеспечения национальной и экономической безопасности. Это, как мы полагаем, даст возможность дополнить действующие страте-

гически документы по безопасности и, соответственно, обновить ФЗ № 390 по безопасности и ФЗ № 131 по местному самоуправлению.

С точки зрения конкретного позиционирования органов местного самоуправления как полноправных и заинтересованных субъектов политики национальной и экономической безопасности в рамках подготовки новых «Основ...» следует решить ряд важных вопросов. Этот круг вопросов, как мы полагаем, следует отразить в особом разделе «Основ...», а именно в разделе «Местное самоуправление и обеспечение национальной экономической безопасности Российской Федерации».

Прежде всего следует зафиксировать в «Основах...» оптимальные рамки участия органов местного самоуправления в этом срезе политики федеративного государства. Этот вклад можно обозначить или более широко, в расчете на вклад данного муниципалитета в достижение тех параметров безопасности, которые составляют прерогативу регионального и федерального стратегирования, или исключительно в рамках того круга вопросов, которые можно определить как условия безопасного функционирования данного муниципального образования. Обратной стороной медали в данном случае можно считать вопрос о том, в пределах какого круга полномочий реально и целесообразно стратегирование безопасности на муниципальном уровне управления. Это возможно по достаточно широкому кругу полномочий, которые формально не входят в круг вопросов местного значения, но находятся в пределах возможного прямого или косвенного влияния со стороны муниципальных органов управления, либо только строго в пределах круга вопросов местного значения, определенных ФЗ № 131 для данного вида муниципальных образований.

Определить эти рамки в настоящее время достаточно сложно. Это связано с тем, что, помимо обязательных к исполнению полномочий по вопросам местного значения, в настоящее время муниципалитеты вправе исполнять (фи-

нансировать) так называемые «добровольные» полномочия. Смысл добровольности состоит в том, что муниципальные образования могут осуществлять функции, «не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений». В переводе на русский язык введение института «добровольных полномочий» означает, что регулирование компетенций органов местного самоуправления переходит от формулы «разрешено только то, что разрешено» к формуле «разрешено все, что не запрещено».

Кроме того, отдельные позиции, так или иначе касающиеся условий безопасного развития муниципалитетов, наличествуют и в круге государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, в основном с уровня субъектов Российской Федерации. Однако круг передаваемых муниципалитетам полномочий и объемы их субсидиарного финансирования существенно разнятся по отдельным субъектам Федерации. Все это говорит о том, что механизмы «добровольных» и «делегируемых» полномочий не подходят для наделения органов местного самоуправления конкретными функциями в работе по обеспечению условий безопасности. Условия безопасного развития муниципалитетов должны быть единым блоком закреплены как обязательные к исполнению вопросы местного значения, причем дифференцировано по различным видам муниципальных образований.

Важное значение имеет вопрос о наиболее целесообразной форме документального оформления включения органов местного самоуправления в решение вопросов национальной и экономической безопасности. Мы полагаем, что на уровне поселенческих муниципалитетов и внутригородских муниципальных образований можно сохранить такой

управленческий инструмент, как программа обеспечения «безопасности жизнедеятельности». По сравнению с имеющимися вариантами эта программа должна быть дополнена такими вопросами, как мониторинг и регулирование миграционных процессов, рациональное использование и защита земельных угодий; обеспечение качественного водоснабжения населения; защита и развитие рекреационных ресурсов территории, а также межмуниципальное сотрудничество. Такие программы в целом могут быть ограничены кругом вопросов местного значения, установленным для данных видов муниципальных образований.

Для городских округов, муниципальных районов и округов может быть рекомендовано включение в их стратегии отдельного блока вопросов безопасности их социально-экономического развития. Эти виды муниципальных образований способны поддерживать свою безопасность за счет повышения своей инвестиционной привлекательности; поддержки и развития малых форм хозяйствования; поддержания коммуникационной достаточности, сохранения количественных и качественных характеристик своего трудового потенциала, проведение политики дерегулирования, а также использования различных форм муниципально-частного партнерства и пр. Эти муниципальные документы по безопасности нуждаются в согласовании с основными целями и задачами региональной политики экономической безопасности.

Наконец, особое значение имеет практика обеспечения безопасного развития для «особых» типов муниципальных образований, где локализованы федеральные наукограды; ОЭЗ, ТОРы, «свободные порты» и иные территории с особыми условиями хозяйствования. Эти территории получают значительную государственную поддержку как в прямой форме (бюджетное финансирование тех или иных объектов), так и в косвенной форме (значительные налоговые и таможенные льготы). Это позволяет предположить, что основным критерием безопасного развития таких муниципалитетов выступает эффективное использование всех средств государ-

ственной поддержки, получение на их основе весомого экономического и социального эффекта.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что реальный прогресс в плане позиционирования органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в политике безопасности требует существенных новаций правового, экономического и институционального характера. Задачи субфедерального звена управления в этом направлении должны быть конкретны в правовом отношении; экономически обеспечены, подкреплены соответствующим кругом институтов и инструментов практической реализации и индикаторами для постоянного мониторинга [172]. При этом результативность работы в данном направлении будет определяться не только четкой содержательностью вносимых изменений в нормативные и методические документы по вопросам муниципального стратегирования по безопасности, но главное — согласованностью по всему кругу подобных документов правового регулирования. В частности, предлагаемые в новые «Основы...» положения по участию муниципального уровня управления в общегосударственной политике национальной и экономической безопасности должны быть полностью проецированы на 131-й ФЗ. Кроме того, данные положения в развернутом (а не общем декларативном) виде должны быть представлены в 390-м ФЗ.

Заключение

На протяжении ряда десятилетий характер и перечень вызовов и угроз экономической безопасности не остается неизменным, он постоянно корректируется в соответствии с изменением экономической и социально-политической ситуации внутри страны, появлением новых структурных, экологических, эпидемиологических и иных угроз извне в результате изменения внешнеэкономической и внешнеполитической ситуации, смещения мирового энергетического баланса и т.д., и т.п.

Закономерно в условиях пандемии 2019–2021 гг. мы наблюдаем развитие нового направления в обеспечении экономической безопасности: приоритетность реализации задач сохранения жизни и здоровья населения по отношению к задачам сохранения экономической устойчивости бизнеса и ускорения экономического роста. Социальные аспекты всегда оставались в числе важных составляющих экономической безопасности, но в условиях пандемического кризиса объективно произошло активное перераспределение значительных объемов производственных, финансовых, управленческих и иных стратегических ресурсов с экономических на социальные цели. Впервые практически во всех странах социальный фактор воспринимается не как некое дополнение к обеспечению национальной экономической безопасности, а как ее приоритетная составляющая. Более того, мировыми политическими лидерами, представителями общественности, предпринимательским сообществом со всей очевидностью осознается и повсеместно обсуждается наличие противоречия социальных и экономических интересов в рамках такого явления, как «национальная экономическая безопасность» [40], а также ведутся активные поиски возможностей для снятия данного противоречия.

Происходящие изменения в оценке приоритетности вызовов и угроз национальной безопасности практически на всех направлениях — в экономике, социальной сфере, экологии, формировании и развитии внешнеэкономических и внешнеполитических угроз, и т.д., и т.п. — делают неизбежной корректировку сразу нескольких важных факторов обеспечения национальной безопасности.

Происходит нарушение долговременных устоявшихся трендов функционирования экономического пространства на национальном и международном уровнях. Все более отчетливо наблюдаются процессы изменения границ и реструктуризации крупных территориальных образований. При этом крупные региональные экономические партнерства все более активно применяют политику агрессивного протекционизма; происходит существенное ограничение и перестраивание миграционных процессов на рынке трудовых ресурсов, транспортных услуг, заметны новые, зачастую политизированные, изменения инфраструктурных связей и пр. Органы государственного управления вынужденно принимают меры, существенно ограничивающие возможности для реализации стратегической поддержки национальных бизнес-проектов и приоритетов. На первый план выходит необходимость перераспределения национальных ресурсов на первоочередные задачи сохранения численности, жизни и здоровья населения, а также сдерживание социально-экономических последствий негативных экологических и пандемических процессов и явлений. На наших глазах происходят структурные изменения внешнеэкономических и внешнеторговых связей, складывается необходимость пересмотра торговых, производственных и социально-политических контактов. Все это неизбежно формирует дополнительный комплекс значительных внешних угроз с необходимостью изыскания дополнительных «финансовых затрат на их парирование» [132].

Для России особую роль в сложившейся ситуации играет нерешенность задач ускорения роста отечественной экономики и снижения сырьевой ориентированности экспортных

потоков, отсутствие четких ориентиров структурных изменений в развитии высокотехнологичных перерабатывающих производств, которые во многом являлись фундаментальными причинами недавних экономических кризисов. Положение усугубляется провалами в области социальной политики, нарастанием контрастов социального неравенства, ограниченностью ресурсов политического доверия граждан к власти.

Все это выводит на первый план развитие теории и идеологии национальной экономической безопасности в новой постпандемической социальной реальности. Нам необходимо отказаться от продолжающихся попыток вписываться в тренды догоняющей модернизации, встраивания в так называемую «общечеловеческую цивилизацию» с потерей собственной цивилизационной идентичности и государственного социально-экономического суверенитета. Как отметил В.В. Путин в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ (апрель 2021 г.): «Нам теперь не надо никого догонять» [40], не стоит пытаться безрезультатно вписываться в «общепринятые цивилизационные» тренды, но поддерживать и развивать национальные российские ценности и традиции. Меры, на которые сегодня ориентируется Запад в противостоянии с Россией, свидетельствуют о вероятности сценариев альтернативы: либо поставить «на колени» и «вернуть в тренды» [40], либо продолжить применение глобальных экономических санкций вплоть до полной производственной, технологической и финансовой изоляции, блокирование возможностей развития и роста.

В этой ситуации нужны чрезвычайные меры и чрезвычайная политика, формирование системы антикризисных мер, жестко соответствующих новым стратегическим приоритетам, заявленным Россией. Очевидно, что необходимо и принятие самостоятельной обоснованной теоретической позиции, позволяющей более четко определить и укрепить позиции экономической и социально-политической безопасности России.

В книге представлено новое видение ряда направлений в обеспечении экономической безопасности России, формирующихся в новой социальной реальности постпандемического периода: оценка природы пандемического кризиса и его особенностей, характеристика вызовов, угроз и рисков, формирующихся в процессе его реализации; уточнение актуальных и потенциальных угроз экономической безопасности для современной России, обоснование соответствующих мер по их предупреждению и нейтрализации.

Определены подходы к разрешению возникшего на базе пандемической ситуации противоречия социальных и экономических интересов в развитии современного общества. В книге представлен ряд возможных направлений в модернизации и трансформации системы экономических регуляторов на государственном уровне, позволяющих соединить «глубокую технологическую и социально-экономическую модернизацию» [155]. Показано, что постоянно обостряющаяся геополитическая ситуация формирует новые тренды интеграции России в быстро трансформирующуюся мировую экономику и требует поиска внутренних драйверов развития, перехода к модели экономического роста, основанной на прорывных технологиях и инновациях, включая медицину, образование и иные социальные институты.

Предложена типология внешних факторов воздействия на развитие российской экономики и российского общества. Охарактеризованы основные направления воздействия пандемии на взаимодействие России с ее ведущими экономическими партнерами и качественное изменение ряда направлений и характера внешних угроз национальной безопасности.

Авторы монографии посчитали необходимым особо отметить, что в современных условиях усиливается нестабильность развития на всех уровнях экономики. При этом риски регионального развития и в реальной экономике, и в социальной сфере приобретают новые направления, зачастую критического характера. Ситуация в регионах сопрово-

ждается не только иными чем ранее вызовами и угрозами, но и лавинообразным нарастанием новых противоречий и конфликтов как общенационального, так и специфического внутрирегионального значения.

В книге уделено существенное внимание формированию принципов взаимодействия предпринимательства с федеральными и субфедеральными структурами на основе формирования новых направлений экономической, бюджетной, экологической, образовательной политики в интересах развития и сохранения социальной стабильности российского социума. Эти задачи решаются на основе обобщения мирового опыта и уроков пандемии во взаимосвязи с мерами по восстановлению экономики; исследования зарубежного опыта и перспектив сотрудничества в области обмена новыми медицинскими и биотехнологиями, новых направлений развития экономической и социальной безопасности.

Рассмотрены институциональные проблемные аспекты согласования механизмов государственного стратегического планирования и прогнозирования с задачами обеспечения экономической безопасности. Определены взаимосвязанные вызовы, угрозы и риски в контексте реализации конституционных поправок социально-экономического характера в Конституцию Российской Федерации, особенно в части положений о социальном государстве, социальных и экономических правах граждан. Рассмотрены возможности модернизации государственного стратегического планирования и бюджетирования, а также национальной системы управления рисками на различных иерархических уровнях с учетом развития конституционной базы российской экономики и возможных сценариев развития постпандемического мира. Что означает необходимость пересмотра системы критериев экономической безопасности, с учетом вновь складывающихся социальных и экономических условий как на федеральном, так и на региональном уровнях; разработки существенно обновленной системы оценочных показателей, индикаторов и регуляторов, которые смогут быть использо-

ваны в модернизированной концепции национальной экономической безопасности.

В недавно принятой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. №400 [24], указано: «Основными факторами, определяющими положение и роль Российской Федерации в мире в долгосрочной перспективе, становятся высокое качество человеческого потенциала, способность обеспечить технологическое лидерство, эффективность государственного управления и перевод экономики на новую технологическую основу. Состояние науки, инновационной сферы, промышленности, системы образования, здравоохранения и культуры превращается в ключевой индикатор конкурентоспособности России. Выход на передовые позиции в этих областях обеспечит дальнейшее укрепление обороноспособности страны, достижение национальных целей развития, создаст условия для повышения международного авторитета Российской Федерации и привлекательности сотрудничества с ней для других государств» [33, с. 22].

Очевидно, что успешно реализовать такой переход к стратегии стабильного и опережающего развития можно только в обстановке гарантированной экономической и социальной безопасности на базе сохранения российской самобытности, культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей, которые будут способствовать дальнейшему развитию демократического устройства Российской Федерации и ее открытости миру.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), Статья 4.
2. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант».
3. Федеральный закон от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (утратил силу).
4. Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 № 134-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16565/ (дата обращения 03.07.2021).
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
6. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (последняя редакция).
7. Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Статья 8.
8. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».
9. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 11.12.2020).
10. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021–

2022 годов». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339305/ (дата обращения 26.10.2020).

11. Федеральный закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».
12. Федеральный закон от 30.12.2020 № 500-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в РФ» и ст. 8 ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ».
13. Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. №473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372636/ (дата обращения 03.07.2021).
14. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1427029/#ixzz6igqTLAe3> (дата обращения 11.12.2020).
15. Федеральный закон «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» от 24.04.2020 №123-ФЗ (последняя редакция).
16. Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 31.07.2020 №258-ФЗ (последняя редакция).
17. Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» (утратил силу).

18. Указ Президента РФ от 10 июля 1996 г. № 1024 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (утратил силу).
19. Указ Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/70711352/> (дата обращения: 17.01.2020).
20. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.
21. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».
22. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
23. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения 30.09.2020).
24. Указ Президента Российской Федерации № 400 от 2 июля 2021 г. «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации». М., 2021. 44 с.
25. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».
26. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (последняя редакция 26 мая 2021 г.) // СПС «Гарант».

27. Постановление Правительства РФ от 15 июля 2010 г. № 530 «Об утверждении Правил установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров».
28. Постановление Правительства РФ от 29.10.2010 № 865 «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» (ред. от 18.11.2020).
29. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (последняя редакция 24 июня 2021 г.) // СПС «Гарант».
30. Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2020 г. № 2095 «Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходов обязательств субъектов РФ на осуществление компенсации производителям муки части затрат на закупку продовольственной пшеницы».
31. Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2020 г. № 2094 «О соглашениях между федеральными органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами о снижении и поддержании цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости», принятого в соответствии со ст. 16 Федерального закона «О защите конкуренции».
32. Постановление Правительства РФ от 30.12.2020 № 2353 «О внесении изменений в Правила установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости».

33. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_389271/61a97f7ab0f2f3757fe034d11011c763bc2e593f/ (дата обращения 20.07.21).
34. Приказ Минздрава России от 19.08.2016 № 614 (ред. от 01.12.2020) «Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/consdocLAW204200/> (дата обращения 07.07.2021).
35. Приказ Министерства экономического развития РФ от 23 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации».
36. Госпрограмма «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» / Портал Госпрограмм РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://programs.gov.ru/Portal/program/39/passport> (дата обращения 06.11.2020).
37. Заключение Комитета ГД РФ на проект федерального закона № 942566-7 «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в части установления обязанности Правительства Российской Федерации устанавливать предельно допустимые розничные цены на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/942566-7> (дата обращения 24.12.2020).
38. Изменения, введенные Постановлением Правительства РФ от 30.12.2020 № 2353 «О внесении изменений в Правила установления предельно допустимых розничных цен

на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости».

39. О проекте ФЗ № 1024255-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации» (в части уточнения отдельных полномочий по осуществлению официального статистического учёта и порядка предоставления первичных статистических данных).
40. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons__doc_LAW_382666/ (дата обращения 20.07.21).
41. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / Министерство финансов РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.oprf.ru/files/fed_zakon_fed_budget_2021__poyasnit_zap.pdf (дата обращения 11.10.2020).
42. Проект федерального закона № 942566-7 «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ».
43. Закон Архангельской области «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2035 года» от 18 февраля 2019 г. № 57-5-ОЗ.
44. Постановление Волгоградской областной Думы от 28 июня 2001 г. № 12/211 «О Концепции экономической безопасности Волгоградской области».
45. Постановление Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года».
46. Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2035 года.
47. Стратегии социально-экономического развития города Новосибирска на период до 2030 года от 24 декабря 2018 года. № 726.

48. *Абалкин Л.И.* Экономическая теория на пути к новой парадигме // Вопросы экономики. 1993. № 1. С. 3–21.
49. *Абалкин Л.И.* Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4–16.
50. *Абалкин Л.И.* Экономическая энциклопедия / Науч.-ред. совет изд-ва «Экономика», Ин-т экономики РАН; [Александрова Е. И. и др.]; Гл. ред. Л. И. Абалкин и др. М.: Экономика, 1999.
51. *Абалкин Л.И.* Россия: поиск самоопределения. Очерки. М.: Наука, 2002.
52. *Абхиджит Банерджи, Эстер Дюфло.* Экономическая наука в тяжёлые времена. Продуманные решения самых важных проблем современности / Пер. с англ. М. Маркова, А. Лащева, под ред. Д. Раскова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2021.
53. *Авакьян С.А.* Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции // Юридический мир. 2020. № 1. С. 15–20.
54. *Авербух М.* Инфляция наносит ответный удар. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://novayagazeta-vlad.ru/594/ekonomika/inflyaciya-nanosit-otvetnyj-udar.html> (дата обращения 15.07.21).
55. *Аганбегян А.Г.* О модернизации общественного производства России / А.Г. Аганбегян // Инновации. 2012. № 1(161). С. 31–33.
56. *Аганбегян А.Г.* О драйверах социально-экономического роста / А. Г. Аганбегян // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. Т. 218. № 4. С. 180–209.
57. *Андреева О.И., Качалова О.В.* Российский уголовный процесс в эпоху коронавируса: вызовы времени // Вестник Томского государственного университета. Право. 2020. № 36. С. 5–15.
58. *Асмус О.В.* На повестке дня экономическая безопасность муниципалитетов // Бюджет. 2018. № 9 (189). С. 70–73.

59. Батыров Т. Правительство анонсировало запуск Фонда фондов для инвестиций в стартапы. [Электронный режим]. Режим доступа: <https://www.forbes.ru/newsroom/tehnologii/411885-pravitelstvo-anonsirovalo-zapusk-fonda-fondov-dlya-investiciy-v-startapy> (дата обращения 13.07.2021).
60. Бедность в Соединенном Королевстве. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ru.xcv.wiki/wiki/Poverty_in_the_United_Kingdom (дата обращения 07.07.2021).
61. Бедность и социальная изоляция. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en> (дата обращения 07.07.2021).
62. Безруков А.В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 3–7.
63. Бек Ульрих (1992). От индустриального общества к обществу риска. THESIS, 1994, вып. 5. (Ulrich Beck. From Industrial Society to the Risk Society // Theory, Culture and Society, February 1992, v.9, no.1, p.97–123. © Theory, Culture and Society Ltd., 1992 Перевод к.ф.н. А.Д. Ковалева).
64. Белоусов А. заявил о необходимости обновить модель экономики России за три года // Ведомости – 3 декабря 2020 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/12/23/852160-belousov-zayavil-o-neobhodimosti-obnovit-model-ekonomiki-rossii-za-tri-goda> (дата обращения 11.07.2021).
65. Блитман Р. Борьба государственного сектора с двумя пандемиями: COVID-19 и коррупцией в сфере государственных закупок. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/discussion/public-sector-battle-against-two-pandemics-covid-19-and-public-procurement-corruption> (дата обращения 23.04.2021).

66. Бодрунов С.Д. Грядущее новое индустриальное общество: перезагрузка / Монография. М.: Культурная революция, 2016.
67. Бодрунов С.Д. Ноономика: Монография / С.Д. Бодрунов. Москва—Санкт-Петербург—Лондон: Культурная революция, 2018. ISBN 9785604034316.
68. Бодрунов С.Д., Пороховский А.А. Экономическая система современной России. Анатомия настоящего и альтернативы будущего. М.: URSS 2015 г. 416 с.
69. Бузгалин А.В., Колганов А.И. Теория социально-экономических трансформаций. Прошлое, настоящее и будущее экономик «реального социализма» в глобальном постиндустриальном мире. М.: ТЕИС, 2003. С. 656.
70. Булкина А.М. Статистический анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник НГУЭУ. 2016. № 1. С. 341—350.
71. Бутрин Д. Душить прекрасные порывы, Банк России для охлаждения энтузиазма рынков готов на многое // Газета «Коммерсантъ» № 129 от 24.07.2021.
72. Бухвальд Е.М., Мошкова Л.Е. Регионы России как стратеги экономической безопасности // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Экономика и управление». 2017. № 3. С. 106—117.
73. Бухвальд Е.М. Совершенствование нормативно-правовой базы обеспечения экономической безопасности в Российской Федерации // Экономическое возрождение России. 2018. № 3 (57). С. 32—45.
74. Бухвальд Е.М. Федерализм как основа национальной безопасности для России // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 1. С.87—102.
75. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Том 15. Вып. 3. С. 631—643.
76. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития и формирование поселенческой структуры

- экономики России // Жилищные стратегии. 2019. Том 6. №2. С. 157–174.
77. Бухвальд Е.М. Национальная безопасность России: старый закон и новые проблемы // Федерализм. 2020. №1. С. 99–112.
78. Бухвальд Е.М. Роль местного самоуправления в обеспечении национальной безопасности России // Экономическая безопасность. 2020. Том 3. №3. июль-сентябрь 2020. С. 297–312.
79. Бухвальд Е.М. Пространственные аспекты «Концепции-2020» и реализация целевых установок политики регионального развития // Вестник Института экономики РАН. 2021. №2. С. 67–81.
80. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Проблемы национальной безопасности России в свете конституционных новаций 2020 года // Экономическая безопасность. 2021. Том 4. №2.
81. Буянова М.Э., Аверина И.С., Кулакова А.С. Экономическая безопасность региона: оценка и механизмы обеспечения // Региональная экономика. Юг России. 2019. Т. 7. №3. С. 83–93.
82. Быковская Ю.В., Егорова Е.В., Сафохина Е.А. Влияние криминализации секторов экономики на развитие национальной экономики // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. №9–1 (56). С. 12–17.
83. Бялкина Т.М. О новой Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере местного самоуправления // Конституционализм и государствоведение. 2020. №3 (19). С. 29–37.
84. Вакцина от коронавируса. [Электронный режим]. Режим доступа: <https://www.kp.ru/putevoditel/zdorove/koronavirus/vaktsina-ot-koronavirusa/> (дата обращения 13.07.2021).
85. Васильев В.И. Повторяется ли история? О периодических процессах в политической истории России. URSS. 2007. ISBN 978-5-382-00172-2.

86. *Васильева А.С., Высоцкая Т.Р.* Дифференциация современных экономических показателей развития регионов России // Российский экономический интернет-журнал. 2020. №1. С. 9.
87. *Васюкова И.А.* Словарь иностранных слов. М.: АСТ-ПРЕСС, 1999. С. 537.
88. Виды кооперативов Скандинавии на примере Швеции. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.social-idea.ru/montlyNews/Vidyh-kooperativov-v-Skandinavii-na-primere-SHvecii> (дата обращения 25.08.21).
89. *Волчкова Н.А., Кузнецова П.О.* Сколько стоят контрсанкции: анализ благосостояния // Журнал НЭА. 2019. №3 (43). С. 173–183.
90. Восемь лет санкций против России. Главное. [Электронный режим]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/20/08/2021/5bffb0f09a79470ff5378627> (дата обращения 11.07.2021).
91. Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ) (2019). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.who.int/ru/news/item/23-09-2019-who-welcomes-landmark-un-declaration-on-universal-health-coverage> (дата обращения 23.04.2021).
92. ВТО «Trade Statistical Review», 2015-2019. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.wto.org/> (дата обращения 06.03.2021).
93. Генеральная Ассамблея ООН. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения 07.07.2021).
94. *Глинкина С.П., Орлик И.И.* Трансформации на постсоциалистическом пространстве. Отв. ред. С.П. Глинкина, сост. И.И. Орлик. СПб.: Алетейя, 2009.
95. Годовой отчет МВФ 2019. Наш взаимосвязанный мир. [Электронный режим]. Режим доступа: <https://www.>

imf.org/external/pubs/ft/ar/2019/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2019-ru.pdf (дата обращения 11.07.2021).

96. Городецкий А.Е. Пути российской трансформации в XXI веке // Проблемы общественного развития. 1997. № 1.
97. Городецкий А.Е. Государство и рынок в институциональном развитии // Философия хозяйства. 2000. № 4.
98. Городецкий А.Е. Теоретические вопросы институциональной трансформации // Вопросы экономики. 2000. № 11.
99. Городецкий А.Е. Экономическая безопасность в России: новая стратегия в новых реалиях // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. 2018 г. № 1 С. 8–23.
100. Городецкий А.Е. Ганин О.Б., Ганин И.О. Генезис государственного стратегического планирования и его современное состояние в пермском крае // Аудит и финансовый анализ. 2018, № 4, 5 С. 207–208.
101. Городецкий А.Е. Государственное стратегическое планирование: что показывает региональный опыт? В книге Форсайт «Россия»: будущее технологий, экономики, человека. Т. 1 / Сборник пленарных докладов 5-го Санкт-Петербургского Международного экономического Конгресса (СПЭК-2019). Под Общей редакцией С.Д. Бодрунова. СПб. ИНИР, 2019. С. 208 (105–129).
102. Городецкий А.Е. Годы 2020–2021: испытание кризисом, ростки восстановления и контуры будущего / А.Е. Городецкий // Генезис ноономики: НТП, диффузия собственности, социализация общества, солидаризм: Сборник пленарных докладов Объединенного международного конгресса СПЭК-ПНО-2020, Москва, 02–04 декабря 2020 года / Под общей редакцией С.Д. Бодрунова. М.: Ассоциация «Некоммерческое партнерство по содействию в проведении научных исследований «Институт нового индустриального развития им. С.Ю. Витте», 2021. С. 172–209.
103. Государственная Дума ФС РФ, Москва. Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе 12 мая 2021.

- [Электронный режим]. Режим доступа: <http://government.ru/news/42158/> (дата обращения 13.07.2021).
104. Губский А., Жукова Н. Павел Шинский: «Французские банки не дают инвесторам денег на Россию» // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/characters/2019/12/17/818965-pavel-shinskii> (дата обращения: 2.01.2010).
 105. Данилевич Е. «Никто не спрашивает о выполнении». Кудрин о госпрограммах и правительстве. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://spbaif.ru/money/finances/nikto_ne_sprashivaet_o_vypolnenii_kudrin_o_gosprogrammah_i_pravitelstve (дата обращения 07.01.2020).
 106. Деловая активность организаций в России в июле 2021 года. [Электронный режим]. Режим доступа: https://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/133.htm (дата обращения 13.07.2021).
 107. Денисов Н.А. Негативные изменения киберпреступности в период пандемии и пути противодействия им // Безопасность бизнеса. 2020. № 4. С. 37–42.
 108. Дзарасов С.С. Куда Кейнс зовет Россию? М.: Алгоритм, 2012.
 109. Дмитриева Л. Н., Краснов Я. М. и др. Распространение вариантов вируса SARS-CoV-2, вызывающих озабоченность (VOC) и интерес (VOI) на основе количества их геномов, депонированных в базу данных за неделю с 26.06.2021 г. по 02.07.2021 г. ФКУЗ Российский научно-исследовательский противочумный институт «Микроб» Роспотребнадзора, Саратов, Российская Федерация. 2021 г.
 110. Долговых К.Д. Экономическая безопасность муниципалитета: генезис, сущность и содержание понятия // Наука через призму времени. 2019. № 6 (27). С. 70–75.
 111. Евстигнеева Л.П., Евстигнеев Р.Н. Новые грани ментальности. Синергетический подход. М.: Ленанд, 2011.
 112. Евстигнеева Л.П., Евстигнеев Р.Н. Догоняющее развитие: современная трактовка. М.: Институт экономики РАН, 2012.

113. Еженедельная информационная программа. В России предупредили о рисках из-за роста бедности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rosbalt.ru/business/2020/09/25/1865068.html> (дата обращения: 24.04.2021).
114. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. Владимир Путин в режиме видеоконференции провёл заседание Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/66217> (дата обращения 15.07.2021).
115. Золотарева Е.А., Золотарев А.А. Обеспечение экономической безопасности региона // Региональный вестник. 2019. № 23 (38). С. 65–66.
116. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Экономическая безопасность России и стратегия ее пространственного развития // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 3. С. 7–22.
117. Игнатова О. Российская газета – Федеральный выпуск № 89(8440). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2021/04/24/v-rossii-predlozhili-uprazdnit-potrebitelskuiu-korzinu.html> (дата обращения 07.07.2021).
118. Известия. В России появится единое тарифное законодательство. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://news.mail.ru/politics/47080450/> (дата обращения 15.07.21).
119. Информация о результатах мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2019 год. М.: Минфин России. 2020.
120. Информация о социально-экономическом положении России (12) 2020 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/6WHhWc1N/oper-12-2020.pdf> (дата обращения 12.01.2021).

121. *Казанцев С.В.* Макромоделирование расширенного воспроизводства. Новосибирск: Наука, 1980. С. 101–103, 105–106, 123–127.
122. *Казанцев С.В.* Защищенность экономики регионов России. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. 2014.
123. *Казанцев С.В.* Антироссийские санкции — монолог с позиции силы // Мир новой экономики. 2015. № 1. С. 13–30.
124. *Казанцев С.В.* Глобальная экономическая агрессия. Новосибирск: ООО «Офсет-ТМ», 2019.
125. *Казанцев С.В.* О некоторых негативных последствиях антироссийских санкций и направлениях их парирования // ЭТАП. 2020. № 2. С. 65–73. DOI: 10.24411/2071-6435-2020-10013.
126. *Казанцев С.В.* Антироссийские санкции: оценка ущерба. Новосибирск: ООО «Офсет-ТМ». 2021.
127. *Казанцев С.В., Колпакова И.А., Лев М.Ю., Соколов М.М.* Угрозы развитию экономики современной России: ценовые тренды, санкции, пандемия / С.В. Казанцев, И.А. Колпакова, М.Ю. Лев, М.М. Соколов. М., 2021.
128. *Казарновский П.* ЦБ пошел на самое резкое повышение ключевой ставки с 2014 года. Станет ли это ужесточение последним в нынешнем цикле Банка России. [Электронный режим]. Режим доступа: https://www.rbc.ru/finances/23/07/2021/60fa80fe9a7947ad0e73928f?from=column_2 (дата обращения 15.07.2021).
129. *Казинец А.С.* Темпы роста и структурные сдвиги в экономике: Показатели планирования и статистики. М.: Экономика, 1981.
130. *Калашников С.В.*, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024255-7> (дата обращения 17.01.2021).
131. *Караваева И.В., Бухвальд Е.М., Соболева И.В., Коломиец А.Г., Лев М.Ю., Иванов Е.А., Казанцев С.В., Колпакова И.А.*

Экономическая безопасность отдельных прогнозных параметров социально-экономического развития и бюджетной политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу // Экономическая безопасность. 2019. Том 2. № 4. С. 273–334.

132. *Карабаева И.В., Казанцев С.В., Коломиец А.Г., Иванов Е.А., Лев М.Ю., Колпакова И.А.* Федеральный бюджет РФ на 2019 г. и на плановый период 2020–2021 гг. в свете актуальных задач стимулирования экономического роста и социального развития // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 1. С. 9–26.
133. *Карабаева И.В., Коломиец А.Г., Лев М.Ю., Колпакова И.А.* Финансовые риски социально-экономической безопасности, формируемые системой государственного управления в современной России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 2. С. 45–65.
134. *Карабаева И.В.* Критерии социально-экономической безопасности для России и регионов в новой реальности // Федерализм. 2020. № 2. С. 146–161. DOI: 10.21686/2073-1051-2020-2-146-161.
135. *Карабаева И.В., Иванов Е.А., Лев М.Ю.* Паспортизация и оценка показателей состояния экономической безопасности России // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Том 10. № 8. С. 2179–2198.
136. *Карабаева И.В., Казанцев С.В., Коломиец А.Г., Френкель А.А., Быковская Ю.В., Иванов Е.А., Лев М.Ю., Колпакова И.А.* Основные тенденции развития экономики России на очередной трехлетний период: анализ, риски, прогноз // Экономическая безопасность. 2020.
137. *Каурова Н.Н.* Ценовая политика на финансово-кредитных рынках в условиях системно неустойчивой открытой экономики. Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2012. № 35 (125). С. 17–28.
138. *Квинт В.А., Бодрунов С.Д.* Стратегирование трансформации общества: знание, технологии, ноономика / Монография. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте. 2021 г.

139. Коломиец А.Г. К новому качеству управления государственными финансами // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 2. С. 147–162. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10022.
140. Коммерсант. Собянин С.С.: пандемия коронавируса стоила Москве больше 600 млрд рублей. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4927140> (дата обращения 25.08.21).
141. Корсун К.И. Местное самоуправление после поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года: взаимодействие с государственной властью или встраивание в ее вертикаль // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2021. № 1 (29). С. 98–101.
142. Косырев Д. Уже не заговор. Карантин как политическая модель. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4593965> (дата обращения 03.07.2021).
143. «Кредит-онлайн.рф». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://xn8sbkdqibmrdgt3a.xn--p1ai/stati/analitika/dinamika-kursa-dollar-a-za-20-let-grafik-i-tablitsa-po-godam/> (дата обращения: 07.03.2021).
144. Курепина Н.Л. Сравнительный анализ и оценка экономической безопасности регионального развития // Экономическая безопасность. 2020. Том 3. № 2. С. 207–218.
145. Лев М.Ю. Государственное регулирование цен в зарубежных странах: Уч. пособие. Москва, 2013.
146. Лев М.Ю. К вопросу о совершенствовании мониторинга цен // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2013. № 5. С. 130–138.
147. Лев М.Ю. Ценообразование: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Мировая экономика», «Налоги и налогообложение» / М.Ю. Лев. М.: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юнити-Дана», 2013.

148. Лев М.Ю. Влияние продовольственной безопасности на стабильность экономики России / М. Ю. Лев // Вестник РАЕН. 2015. Т. 15. № 1. С. 38–45.
149. Лев М.Ю. Особенности реализации государственной ценовой политики: социально-экономический аспект // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 5. С. 139–149.
150. Лев М.Ю. Цены как фактор экономической безопасности и их влияние на инфляционные процессы в России / М. Ю. Лев // Вестник РАЕН. 2016. Т. 16. № 2. С. 80–87.
151. Лев М.Ю. Перспективы развития экономики России по оценке федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в контексте экономической безопасности // Экономические отношения. 2020. Том 10. №4. doi: 10.18334/eo.10.4.111048.
152. Лев М.Ю. Экспертная оценка на прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в части ценнообразующих факторов в контексте обеспечения экономической безопасности / М.Ю. Лев // Вопросы инновационной экономики. 2020. Т. 10. № 4. С. 1961–1978.
153. Лев М.Ю., Лещенко Ю.Г. Цифровая экономика: на пути к стратегии будущего в контексте обеспечения экономической безопасности // Вопросы инновационной экономики. 2020. Том 10. № 1. С. 25–44.
154. Лев М.Ю., Лещенко Ю.Г. Экономическая безопасность в системе здравоохранения в период пандемии COVID-19: ответная реакция государств и финансовых органов // Экономика, предпринимательство и право. 2020. Том 10. № 6. С. 1857–1884.
155. Ленчук Е.Б. Научно-технологическое развитие как фактор ускорения экономического роста в России // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. Т. 222. № 2. С. 126–134.
156. Лещенко Ю.Г. Финансовый мониторинг как механизм обеспечения экономической безопасности Российской

- Федерации // Экономическая безопасность. 2019. Том 2. №4. С. 371–000.
157. *Лещенко Ю.Г.* Экономическая безопасность России в глобальной динамике интеграции / Ю.Г. Лещенко // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. №3. С. 657–670. DOI 10.18334/ecsec.4.3.112994.
 158. Лидеры России – конкурс управленцев. [Электронный режим]. Режим доступа: <https://xn--d1achsanypala0j.xn--p1ai> (дата обращения 15.07.2021).
 159. *Логинов Д.А.* Экономическая безопасность региона как социально-экономическое явление // Экономика и управление: проблемы и решения. 2015. Т.1. №12. С. 16–21.
 160. *Ломакина О.В., Зейтунян С.Р.* Исследование межмуниципальной социально-экономической дифференциации на примере Краснодарского края // Экономика и предпринимательство. 2017. №4–2 (81). С.1110-1113.
 161. Методологические пояснения. Величина прожиточного минимума в целом по России. Росстат. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723> (дата обращения 06.07.2021).
 162. Методические рекомендации. Ст. 2.3.1. Рациональное питание. МР 2.3.1.2432-08. Нормы физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для различных групп населения Российской Федерации. Утверждены руководителем Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации Г.Г. Онищенко. Дата введения 2008-12-18. 4. Нормируемые показатели. 4.1. Энергия. [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://docs.cntd.ru/document/1200076084>. (дата обращения 03.07.2021).
 163. Министерство иностранных дел Российской Федерации. Выступление министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на заседании Совета Безопасности ООН на тему: «Поддержание международного мира

- и безопасности: глобальное управление в эпоху после COVID-19», Москва, 24 сентября 2020 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: (дата обращения 10.07.2021).
164. Министерство экономического развития РФ. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.
165. Минпромторг РФ. О промышленном производстве в январе—мае 2021 г. (расширенная справка). [Электронный режим]. Режим доступа: https://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Spravka_rasshirennaia_yanv-mai_2021.pdf (дата обращения 13.07.2021).
166. Минэкономразвития ждет спада экономики на 5% в 2020 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/05/21/830803-minekonomrazvitiya?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2 (дата обращения: 24.04.2021).
167. Минэкономразвития определило критичные для безопасности РФ макропоказатели. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.interfax.ru/business/656619> (дата обращения 20.07.21).
168. Минэкономразвития РФ разработало показатели экономической безопасности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.znak.com/2019-04-01/minekonomrazvitiya_razrabotalo_pokazateli_ekonomicheskoy_bezopasnosti_rossii (дата обращения: 24.04.2021).
169. Мировая экономическая мысль сквозь призму веков в 5 томах / Под ред. А.Г. Худокормова. М.: Мысль. 2005 (3; 4 тома).
170. Митяков Е.С., Федосеева Т.А. Экономическая безопасность муниципалитетов (на примере Нижегородской области) // Развитие и безопасность. 2019. №4. С. 93—104.
171. Митяков С.Н. Экономическая безопасность регионов России: Монография. Нижний Новгород, 2014.

172. Митяков С.Н., Митяков Е.С., Федосеева Т.А. Система индикаторов экономической безопасности муниципалитета как составной элемент многоуровневой системы экономической безопасности // Мир новой экономики. 2020. Т.14. №4. С. 67–80.
173. Михаил Мишустин подписал ряд постановлений для стабилизации ситуации на рынке продовольствия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/41118/> (дата обращения 10.02.2021).
174. Михеева Т.Н. Местное самоуправление в свете полемики о поправках в Конституцию России // Евразийский юридический журнал. 2021. №2 (153). С. 155–156.
175. Мурсалимов А.Т. Влияние коронавирусной инфекции на мошеннические действия // Евразийский юридический журнал. 2020. № 4 (143). С. 256–257.
176. Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль (Risk, Uncertainty and Profit, 1921) // перевод Каждан М.Я. М.: АНХ при Правительстве РФ, изд. «Дело». 2003.
177. Об индексах потребительских цен в России и зарубежных странах. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/XJmxi2NB/CPI-Russia-US-jan.pdf> (дата обращения 08.02.2021).
178. Обращение Президента РФ к Федеральному собранию 15.01.2020. / Официальный сайт Президента РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения 15.12.20).
179. Овчинский В. Преступность COVID-19 // Завтра. 2020. 31 марта.
180. Оперативная информация Росстата / Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm (дата обращения 28.01.2021).
181. О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2020 году: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору

в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2021.

182. Официальный сайт МВД России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://мвд.рф/reports/item/23447482/> (дата обращения 07.07.2021).
183. Официальный сайт МВФ. Контроль за исполнением бюджета в целях снижения риска коррупции в связи с расходами на борьбу с пандемией. URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/ruspecial-series-on-covid19budget-execution-controls-to-mitigate-corruption-risk-in-pandemic-spendin.PDF> (дата обращения: 03.05.2021).
184. Официальный сайт МВФ. Составление бюджета в условиях кризиса: руководство по подготовке бюджета на 2021 год. URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19specialnotes/enspecialserieson-covid19budgeting-in-a-crisis-guidance-on-preparing-the-2021-budget.ashx> (дата обращения 29.04.2021).
185. Официальный сайт Минтруда России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://mintrud.gov.ru/social/living-standard/47> (дата обращения 03.07.2021).
186. Официальный сайт Национального института по охране труда и здоровья США (NIOSH) // URL: <https://blogs.cdc.gov/niosh-science-blog/2020/06/22/economic-security-covid-19/> (дата обращения: 23.04.2021).
187. Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org/development/desa/dspd/2021/01/a-new-global-deal-must-promote-economic-security/> (дата обращения: 28.04.2021).
188. Официальный сайт Transparency International. Первый ответ: закупить медикаменты любой ценой (с риском). URL: <https://www.transparency.org/en/news/first-response-procure-medical-supplies-at-any-cost-and-risk> (дата обращения: 23.04.2021).
189. ПМЭФ-2021. Белоусов А. заявил о потраченных на поддержку экономики в кризис 4 трлн. [Электронный ре-

- сурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/business/05/06/2021/60bb89329a79476fa5036d8f> (дата обращения 25.07.21).
190. Полтерович В.М. О стратегии догоняющего развития для России / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. 2007. № 3 (38). С. 17–23.
 191. Портал ru-stat.com. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ru-stat.com/analytics/7839> (дата обращения 06.03.2021).
 192. Правительство РФ. Белоусов А. провёл совещание по ситуации с ценами на социально значимые товары. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/42238/> (дата обращения 15.07.21).
 193. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов | Министерство экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: economy.gov.ru (дата обращения 29.11.2020).
 194. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: economy.gov.ru/mines/activity/sections/macro/201801101 (дата обращения: 24.04.2021).
 195. Программа «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» (2021). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.zdrav.ru/articles/4293662542-modernizatsiya-pervichnogo-zvena-zdravoohraneniya-v-2021-21-m01-15> (дата обращения 17.07.21).
 196. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединённых Наций. Индекс продовольственных цен ФАО. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/ru/> (дата обращения 25.08.21).
 197. Пространственное развитие российской экономики: закономерности и государственное регулирование (Научный доклад). М.: Институт экономики РАН. 2020.

198. «Рамблер/финансы». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://finance.rambler.ru/markets/44458246-potreblenie-domohozyaystv-okazalos-glavnym-drayverom-rosta-vvp-v-pervom-kvartale-2020-goda/> (дата обращения: 07.03.2021).
199. РБК. Путин В.В. объяснил рост цен на продукты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/17/12/2020/5fdb2bbf9a79477a2cdcd433> (дата обращения 25.08.21).
200. РБК. Путин В.В. раскритиковал Решетникова М. за «эксперименты» с ценами на продукты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.rbc.ru/society/13/12/2020/5fd5ea339a79474886223f5f?from=from_main_1 (дата обращения 25.08.21).
201. Робинсон Дж. Теорема Эйлера и проблема распределения // Вехи экономической мысли. Том 3. Рынки факторов производства / Под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 2000.
202. Российский статистический ежегодник 2020: Стат. сб. / Росстат. М., 2020. С. 576.
203. «Российский статистический ежегодник». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://xn8sbkdqibmrdgt3a.xn--p1ai/stati/analitika/dinamika-kursa-dollar-a-za20let-grafikitablitsa-po-godam/> (дата обращения: 07.03.2021).
204. Российско-белорусское сотрудничество: время стратегических решений / Ассоциация внешнеполитических исследований имени А.А. Громько, Институт Европы РАН. М., 2021. DOI: 10.15211/978-5-98163-173-3.
205. Россия в цифрах. 2013. Краткий статистический сборник. М.: Росстат. 2014, с. 179.
206. Россия в цифрах. 2014. Краткий статистический сборник. М.: Росстат. 2015, с. 177.
207. Россия в цифрах. 2015. Краткий статистический сборник. М.: Росстат. 2016, с. 171.
208. Россия в цифрах. 2016. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2016, с. 161.

209. Россия в цифрах. 2017. Краткий статистический сборник. М.: Росстат. 2018.
210. Россия в цифрах. 2018. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2019
211. Росстат (а). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 29.12.2019).
212. Росстат аналитика. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ru-stat.com/analytics/7839> (дата обращения: 11.03.2021).
213. Росстат (б). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/10827883> (дата обращения: 08.03.2021).
214. *Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е., Гринберг Р.С.* Экономическая теория государства. Новая парадигма патернализма / Под редакцией А.Я. Рубинштейна, А.Е. Городецкого, Р.С. Гринберга. СПб.: Алитея, 2020.
215. *Руденко М.Н.* Экономическая безопасность региона (Пермского края) // Вопросы региональной экономики. 2019. № 3 (40). С. 104–116.
216. *Сажнева Екатерина.* Эксперты спрогнозировали «самый кошмар» на третьей волне: ковид — не «испанка». [Электронный режим]. Режим доступа: <https://www.mk.ru/social/2021/04/25/eksperty-sprognozirovali-samyu-koshmar-na-tretey-volne-kovid-ne-ispanka.html> (дата обращения 13.07.2021).
217. *Сазонова Е.А.* К вопросу о новых способах хищения в условиях распространения коронавирусной инфекции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 6 (121). С. 98–100.
218. Сайт Федеральной службы по статистике. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения 25.08.21).
219. *Самыгин П.С., Самыгин С.И.* Влияние пандемии COVID-19 на состояние преступности: общемировые тенденции и российская специфика // Наука и обра-

- зование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 7 (122). С. 98–102.
220. «Санкции – это не то, к чему мы стремились». Посол Франции Сильви Берманн дала «Ъ» последнее интервью перед отъездом // Коммерсантъ. 2020. № 233 С. 4.
221. Сбербанк. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/ (дата обращения 06.03.2021).
222. Сенчагов В.К. Основы экономической безопасности (государство, регион, предприятие, личность). М.: Экономика, 1995.
223. Сенчагов В.К. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России. М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997.
224. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность России: Общий курс: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова. 2-е изд. М.: Дело, 2005.
225. Сенчагов В.К. Как обеспечить экономическую безопасность России // Российская Федерация сегодня. 2007. № 6.
226. Сенчагов В.К. Методология обеспечения экономической безопасности // Экономика региона. 2008. № 3. С. 28–39.
227. Сенчагов В.К. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России // Вопросы экономики. 1995. № 1. Цит. по: Сенчагов В.К. Экономика, финансы и цены: эволюция, трансформация, безопасность. М.: «Анкил», 2010. С. 1120.
228. Сенчагов В.К. Противоречия рынка и стратегическое планирование. В кн.: Экономическая безопасность. Геополитика, глобализация, самосохранение и развитие. М.: Финстатинформ, 2002. Цит. по: Сенчагов В.К. Экономика, финансы и цены: эволюция, трансформация, безопасность. М.: «Анкил», 2010. С. 1120. С. 766–776.
229. Сенчагов В.К. Финансовый кризис и обострение угроз и вызовов экономической безопасности // Вестник Акаде-

- мии экономической безопасности МВД России. М., 2011. № 9. С. 5–11.
230. *Сенчагов В.К.* Экономическая безопасность России: Общий курс: учебник / Под ред. В.К. Сенчагова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2011.
231. *Сенчагов В.К., Иванов Е.А.* Структура механизма современного мониторинга экономической безопасности России. Научный доклад, М.: ИЭ РАН, 2015.
232. *Сенчагов В.К., Гельвановский М.И., Губин Б.В., Иванов Е.А., Караваева И.В., Колпакова И.А., Лев М.Ю., Обухов О.И., Павлов В.И., Рогова О.А.* // Роль и оценка финансово-ценовых факторов, обеспечивающих экономическую безопасность при формировании бюджета РФ. Москва. 2016.
233. *Смирнова О.О., Бочарова Л.К., Беляевская-Плотник Л.А., Богданова Ю.Н.* Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России / МИР (Модернизация. Инновации. Развитие), 2019, Т. 10. № 4. С. 452.
234. *Смолин О.* Новая роль знаний в процессе движения к ноономике. Размышления над книгой С.Д. Бодрунова «Ноономика: траектория глобальной трансформации» // Вопросы философии. 2021. Т. № 9. С. 5–12.
235. *Смотрицкая И.И.* Государство как участник предпринимательской деятельности в сфере общественных закупок // Российское предпринимательство. Том 18. Номер 3, февраль 2017. С. 285–294.
236. Совместное заявление Председателя Правительства России и Премьер-министра Беларуси о текущем развитии и дальнейших шагах по углублению интеграционных процессов в рамках Союзного государства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://e-cis.info/news/566/94551/> (дата обращения 11.07.2021).
237. ТАСС. ТПП предложила ввести в России целевые выплаты нуждающимся для покупки продуктов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tpprf.ru/ru/press/me>

- diarpublications?pagedetail&code414224 (дата обращения 25.07.21).
238. *Талев Н.Н.* Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М.: Издательство Колибри, 2009. – 528 с.
239. Теоретические основы институциональных трансформаций. Научный доклад. Рук. авторского колл. А.Е. Городецкой. М., ИЭ РАН, 2000 г.
240. *Терентьева О.Н.* Актуальные вопросы наполнения потребительской корзины среднестатистического россиянина / О.Н. Терентьева // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. Т. 14. № 12(369). С. 2231–2243.
241. *Ткачев И.* Иностранцы инвесторы снова признали Россию «тихой гаванью» // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d966e859a79474605cae82b> (дата обращения: 5.12.2019).
242. *Токаева С.К., Кайсинов А.А.* Дифференциация регионов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития и механизмы ее уменьшения // Экономика и управления: проблемы, решения. 2021. Т. 2. № 3 (111). С. 93–100.
243. *Трошин Д.В.* Экономическая безопасность России: количественный макроанализ: Монография. М.: Научные технологии, 2018.
244. Университет «СИРИУС». [Электронный режим]. Режим доступа: <https://siriusuniversity.ru/> (дата обращения 15.07.2021).
245. *Упоров И.В.* Красота и европейскость городов-мегаполисов на фоне обезлюдивания отдаленных районов России: что дальше? // Наукосфера. 2021. № 2–1. С. 69–75.
246. Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://mosstat.gks.ru/about> (дата обращения 12.02.2021).
247. *Урбан Уэйн Дж.* Больше, чем наука и спутник: Закон об образовании национальной обороны 1958 года. University of Alabama Press. 2010.

248. Уровень бедности стран мира. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://кноема.ru/atlas> (дата обращения 07.07.2021).
249. Устав Организации Объединённых Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://bazanpa.ru/oon-ustav-ot26061945-h1746509/glava7/statya41/> (дата обращения 14.03.2021).
250. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения 12.02.2021).
251. Федеральная служба государственной статистики. Российский статистический ежегодник, 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b14_13/Main.htm (дата обращения 29.11.2020).
252. Федеральная служба государственной статистики РФ // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gks.ru/folder/11193> (дата обращения: 08.04.2020).
253. *Фельдман Г.А.* К теории темпов народного дохода // Плановое хозяйство. 1928. № 11. С. 146, 170; № 12. С. 151–178.
254. Федеральная налоговая служба. [Электронный ресурс]. Режим доступа: nalog.ru (дата обращения 12.02.2021).
255. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Методические рекомендации. Ст. 2.3.1. Рациональное питание. МР 2.3.1.2432-08. Нормы физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для различных групп населения Российской Федерации. Утверждены руководителем Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации Г.Г. Онищенко. Дата введения 2008-12-18. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200076084> (дата обращения 03.07.2021).

256. Федулов В.В., заместитель министра Минэкономразвития. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1024255-7> (дата обращения 17.01.2021).
257. Фурсов А. о том, какой мир планируют создать для человечества те, кто стоит за глобалистом К. Швабом. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://zen.yandex.ru/media/human_resources_inform/afursov-o-tom-kakoi-mir-planiruiut-sozdat-dlia-chelovechestva-te-kto-stoit-zaglobalistom-kshvabom-60197edf8414c340c68b0a5b (дата обращения 03.07.2021).
258. Финансовая газета. Счетная палата заявила, что уровень бедности в России вырос до 13,5%. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://fingazeta.ru/news/novosti/466683?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 24.04.2021).
259. Хейфец Б.А. Российский бизнес в странах ЕвразЭС. Модернизационный аспект. М.: Экономика, 2011.
260. Центральный Банк Российской Федерации. «Статистика внешнего сектора» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/ (дата обращения: 20.02.2020).
261. Чемберлин Э. Теория монополистической конкуренции (реориентация теории стоимости) (Theory of Monopolistic Competition, 1933) // Пер. с англ. Э.Г. Лейкина, Л.Я. Розовского; под ред. О.Я. Ольсевича. М.: Экономика, 1996.
262. Членство России в ВТО. Досье // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://tass.ru/info/1448070> (дата обращения 13.04.2020).
263. Шваб Клаус, Дэвис Николас. Технологии четвертой промышленной революции. Бомбора, 2018 / Серия: Top Business Awards / ISBN: 978-5-04-095268-7. С. 320.
264. Шваб Клаус, Тьерри Маллере. COVID-19: Великая перезагрузка / ISBN 978-2-940631-11-7. 2020.
265. Ясин Е.Г. / Российская экономика [Текст]: курс лекций: в 2 кн. / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики».

- М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. ISBN 978-5-7598-1949-3 (в пер.). Кн. 1. Истоки и панорама рыночных реформ. 2-е изд., перераб. ISBN 978-5-7598-1951.
266. Яковлев В.М., Никушина С.Н. Риски и экономическая безопасность муниципальных образований (экономический и социальный аспекты). М.: Русайнс. 2017.
267. Ayse Seyhan. Analyser la sécurité: Dillon, Waever, Williams et les autres. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://journals.openedition.org/conflicts/541> (дата обращения: 28.04.2021).
268. Asian Development Bank (2020). How countries in Asia and the Pacific are working toward universal health coverage and controlling COVID-19. Article 15 September 2020.
269. *Aspalter Christian*. The Long Year 2020 and the 'Perfect Storm' that Starts to Unfold – As Humanity Awakens to a New World in 2021 and Thereafter. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3732590> (дата обращения 15.07.21).
270. Balance of payments and international investment position manual – Washington D.C. International Monetary Fund, 2009. P. 100.
271. *Beck U.* (1992). From Industrial Society to the Risk Society // *Theory, Culture and Society*, February 1992, v.9, no.1, p.97–123. © Theory, Culture and Society Ltd., 1992. Перевод к.ф.н. А.Д. Ковалева.
272. *Beck U.* (2006). Living in the world risk society. *Economy and Society*. Vol. 35 No. 35 03.08.2006: 329-345 DOI: 10.1080/03085140600844902.
273. *Bradshaw J. and Mayhew E.* (2011). The Measurement of Extreme Poverty in the European Union. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=756&langId=en>. (дата обращения 07.07.2021).
274. Bureau of International Security and Nonproliferation. Imposition of Additional Sanctions on Russia under the Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991 // [Электронный ре-

- сурс] – Режим доступа: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/26/201918050/bureauofinternationalsecurity-and-nonproliferation-imposition-of-additional-sanctionsorrussia> (дата обращения 26.08.2019).
275. *Buzan B.* People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, 1983.
276. Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/1724> (дата обращения 10.04.2021).
277. *Cournot A.* Research into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth. N.Y.: Augustus M. Kelley Publishers, 1971. P. 107.
278. *Didier Bigo.* Contours d'une politique sécuritaire // Une Europe du rejet, № 57, juin 2003.
279. *Docteur E. and Oxley H.* (2003). Health-care System: Lessons from the Reform Experience. OECD Health Working Papers No.9, OECD Economics Department Working Papers No.374.
280. Guide on Poverty Measurement. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://unece.org/fileadmin/DAM> (дата обращения 07.07.2021).
281. *Hardy K.* Managing Risk in Government: An Introduction to Enterprise Risk Management. IBM Center for Business of Government. 2010. P. 15.
282. *Hodgson Jeffrey M.* (1998). The Approach of Institutional Economics. Journal of Economic Literature. Vol. XXXVI (March 1998), pp. 166–192).
283. *Keynes John M.* The General Theory of Employment, Interest and Money // Collected Writings of John Maynard Keynes. Cambridge University Press, 2012.
284. *Lazonick W., Hopkins M.* (2020). How «Maximizing Shareholder Value» Minimized the Strategic National Stockpile: The \$5.3 trillion Question for Pandemic

- Preparedness Raised by Ventilator Fiasco» Institute for New Economic Thinking Working Paper Series № 127.
285. Myers Samuel S. and Patz Jonathan A. (2009). Emerging Threats to Human Health from Global Environmental Change. Annual Review of Environment and Resources, Volume 34, 2009, Myers, pp. 223–252).
286. Porter M.E. The Competitive Advantage of Nations – New York: Free Press, 1998.
287. Porter M.E., Kramer M.R. Strategy and society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility // Harvard business rev, Boston, 2006.
288. Risk Management Fundamentals: Homeland Security Risk Management Doctrine. U. S. Department of Homeland Security. 2011.
289. Sheng Fang & Colin Xu L. Yuanyuan Yi. (2020). The interplay of Policy, Institutions, and Culture in the Time of Covid-19. Policy Research Working Paper Series 9470. The World Bank.
290. Strategic Risk Management in Government: A Look at Homeland Security. IBM Center for Business of Government. 2009.
291. World Bank. Sheng & Colin & Yuanyuan, (2020). The interplay of Policy, Institutions, and Culture in the Time of Covid-19. Policy Research Working Paper Series 9470.
292. Worldometer. Covid-19 Coronavirus Pandemic. Reported Cases and Deaths by Country or Territory. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries> (дата обращения 17.07.21).
293. World Trade Statistical Review 2019. World Trade Organization, 2019. P. 10 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm (дата обращения: 05.10.2020).
294. WTO. «World Trade Statistical Review»: «Major exporters and importers of financial services».

Об авторах

Евгений Моисеевич Бухвальд — д.э.н., профессор, руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития ИЭ РАН

Юлия Викторовна Быковская — д.э.н., доцент, в.н.с. Сектора экономической безопасности Центра исследования проблем государственного управления ИЭ РАН, профессор кафедры экономики и бухгалтерского учета Московского университета МВД РФ им. В.Я. Кикотя

Андрей Евгеньевич Городецкий — заслуженный деятель науки РФ, д.э.н., профессор, руководитель научного направления «Институты современной экономики и инновационного развития» ИЭ РАН

Евгений Александрович Иванов — к.э.н., в.н.с. Сектора экономической безопасности Центра исследования проблем государственного управления ИЭ РАН

Сергей Владимирович Казанцев — д.э.н., профессор, г.н.с. Сектора экономической безопасности Центра исследования проблем государственного управления ИЭ РАН

Ирина Владимировна Караваева — д.э.н., профессор, г.н.с., руководитель Сектора экономической безопасности Центра исследования проблем государственного управления ИЭ РАН

Андрей Григорьевич Коломиец — д.э.н., в.н.с. Сектора экономической безопасности Центра исследования проблем государственного управления ИЭ РАН

Ирина Алексеевна Колпакова — к.э.н., доцент, с.н.с. Сектора экономической безопасности Центра исследования проблем государственного управления ИЭ РАН

Михаил Юрьевич Лев — к.э.н., профессор, в.н.с. Сектора экономической безопасности Центра исследования проблем государственного управления ИЭ РАН

Елена Сергеевна Сазонова — м.н.с. Сектора экономической безопасности Центра исследования проблем государственного управления ИЭ РАН



Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научное издание

Экономическая безопасность России в новой реальности

Оригинал-макет – Валериус В.Е.

Редактор – Полякова А.В.

Компьютерная верстка – Борщёва И.В.

Подписано в печать 13.12.2021 г.

Заказ № 19. Тираж 300 экз. Объем 16,2 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0713-6



9 785994 007136