
СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 339.5

И.В. Каравеева

КАКИМИ ДОЛЖНЫ БЫТЬ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ ПРИ КОРРЕКТИРОВКЕ СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ?

Институт экономики РАН, г. Москва

Сегодня во властных структурах на повестке дня остро стоит вопрос о корректировке Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Также рассматривается вопрос о необходимости и возможности включения скорректированной Стратегии национальной безопасности в концепцию государственного стратегического планирования. Это требует глубокого анализа теоретических и правовых аспектов данных проблем. Поэтому в статье мы постарались сопоставить основные документы стратегического планирования и обеспечения национальной безопасности федерального уровня, оценить их согласованность и показать наличие определенных противоречий. В статье также охарактеризованы действующие направления государственной политики, в рамках которых формируется ряд значительных препятствий для решения социальных, экономических и инновационных стратегических задач развития нашей страны. Представлены базовые направления реформирования действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации как основы стратегического планирования для современной России.

Ключевые слова: национальная безопасность, экономическая безопасность, риски социального развития, риски инновационного развития, стратегическое планирование, экономический рост, бюджетная политика.

О необходимости определения новых приоритетов национальной безопасности

Вопросы экономической и социальной безопасности приобретают сегодня все большую актуальность. Это обусловлено сложившимися тенденциями в политическом, экономическом и социальном развитии, которые формируются под воздействием разнонаправленных трендов в развитии мирохозяйственных связей, новыми демографическими, технологическими, экологическими и другими вызовами.

Новыми гранями оборачивается процесс международной экономической глобализации, порождая как позитивные, так и негативные последствия. Постоянно усложняется геополитическая и геоэкономическая обстановка. Широким фронтом разворачиваются санкционные войны. Растет давление на Россию со стороны США, Великобритании и поддерживающих их государств и вряд ли в ближайшие годы можно рассчитывать на дружеские отношения с Западом.

Чтобы выжить в этом турбулентном мире и занять достойное место в мировой экономической системе Россия должна, наконец, преодолеть экономический застой и перейти к динамичному росту с темпами, опережающими мировые. В то время как наше правительство постоянно борется за поддержание экономической и прежде всего финансовой стабильности, все больше людей осознает, что реформирование ключевых сфер жизни в стране важнее, чем минимизация уровня инфляции и неизменяемость налоговых ставок.

Если обратиться к майскому 2018 г. Указу Президента РФ №204, в котором определены основные целевые установки на предстоящий политический цикл, то становится ясно, что их достижение невозможно в рамках сложившейся экспортно-сырьевой модели развития. Нужен разворот к новой модели интенсивного роста, который возможен только лишь в рамках четко сформулированной целостной экономической политики, конечной целью которой должно стать прорывное развитие в динамике уровня и качества жизни населения.

В таких условиях на первый план выступает необходимость выстраивания системы стратегического управления, основанной на системе долгосрочных и среднесрочных планов и выборе приоритетов социально-экономического развития, а также инструментов и механизмов их реализации.

Необходимо формирование стратегии социально-экономического развития, как базового документа государственной стратегии, а не просто перечня амбициозных целей. Необходима и структурная перестройка экономики в направлении возрождения реального сектора на самой передовой технологической основе. Необходимо также вспомнить, что качественное преобразование российской экономики невозможно без обязательного

условия создания в стране ситуации национальной безопасности – обстановке доверия народа к власти: «... это ключ, который позволит снять противоречия ... экономического и социального роста, сделать его необратимым» [1, с. 87].

Для реализации задачи «прорывного роста» [2] необходимо создание неотъемлемого единства экономической, социальной безопасности и внутренней политической стабильности, выражающейся в высоком доверии подавляющего большинства населения руководству страны, отсутствии значительных оппозиционных сил, удовлетворенности большинства населения своей жизнью. В качестве же факторов обеспечивающих доверие народа к власти, сегодня позиционируется множество 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. Надо прямо сказать, что потеря внутренней политической стабильности, потеря доверия народа к власти из-за низких экономических и социальных показателей намного более разрушительны для национальной безопасности, чем ставшие привычными западные санкции, внешнеполитические русофобские настроения и иные внешние негативные воздействия.

При этом отправной точкой обеспечения реализации всех базовых направлений и экономической, и социальной безопасности остается ее финансовая составляющая.

Также как и при реализации плана Рузвельта в начале 1930-х годов, в США, где впервые возникло понятие «национальная экономическая безопасность»; также как в условиях холодной войны 1960-х – 1970-х гг. XX века, когда решался вопрос о национальной безопасности СССР; так и сейчас в основе обеспечения национальной безопасности РФ лежит формирование необходимой финансовой базы. А именно, необходимых объемов финансирования способных:

- обеспечить формирование инвестиционной структуры отечественной экономики в соответствии со стандартами современного этапа научно-технической революции;

- предоставить средства на трансформацию социальной структуры российского общества – резкого сокращения уровня бедности, улучшения жилищных условий, повышения качества всех ступеней образовательной системы и системы здравоохранения, стимулирование населения к капитализации доходов и развитию предпринимательской деятельности.

В условиях этой сложнейшей экономической, социальной и политической ситуации, а также при наличии прямого социального заказа властных структур в научных кругах развернулась широкая *дискуссия о направ-*

лениях корректировки Стратегии национальной безопасности Российской Федерации на основе определения современных национальных приоритетов экономического и социального развития. При этом параллельно широко обсуждается вопрос о необходимости включения уже скорректированной Стратегии национальной безопасности в концепцию государственного стратегического планирования, формируемую сегодня на наших глазах.

О необходимости и проблемах включения Стратегии национальной безопасности в федеральную систему стратегического планирования

При рассмотрении вопросов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности на федеральном уровне закономерно следует руководствоваться положениями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» – основополагающего законодательного акта, устанавливающего правовые основы стратегического планирования в РФ (далее – №172-ФЗ) [3].

Указанный Закон направлен на формирование комплексной системы стратегического планирования в области социально-экономического развития (Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а также отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления) и обеспечения национальной безопасности РФ.

В соответствии с Законом стратегическое планирование последовательно реализуется в рамках следующих базовых видов деятельности (п. 1 ст. 3): целеполагания, прогнозирования, программирования и планирования. При этом Закон определяет перечень конкретных документов (видов документов) в рамках каждого из них, предполагая, что целеполагание осуществляется на основе прогнозирования и в дальнейшем реализуется в рамках различных планов и программ [3].

Однако хотя Федеральный закон о стратегическом планировании и создает правовые основы для формирования в России комплексной системы государственного стратегического планирования, его правовая реализация до сих пор так и не осуществлена в полном объеме. Прежде всего, это связано с тем, что не все из предусмотренных 172-ФЗ документов стратегического планирования к настоящему моменту приняты.

В первую очередь, это *Стратегия социально-экономического развития РФ*, которая в значительной мере является определяющей для других документов стратегического планирования. В соответствии с 172-ФЗ Стратегия социально-экономического развития РФ и Стратегия национальной безопасности РФ должны быть согласованны и взаимосвязаны, так как концептуальные положения в сфере обеспечения национальной безопасности *«основываются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости стратегии национальной безопасности Российской Фе-*

дерации и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» (ч. 5 ст. 18 172-ФЗ) [3].

В развитие данного тезиса следует отметить, что к настоящему времени целый ряд положений Стратегии национальной безопасности [4] получили развитие в таком документе, как Стратегия экономической безопасности страны [5]. При этом Стратегия экономической безопасности не упоминается в 172-м ФЗ [3], который относится к числу ключевых документов стратегического развития российской экономики и российского социума. В то же время задача этого документа состоит в том, чтобы детализировать социально-экономический блок Стратегии национальной безопасности. В этой связи логика формирования стратегических национальных приоритетов подсказывает, что:

- в порядке доработки 390-го ФЗ «О безопасности» [6] следует определиться с тем, следует ли далее вообще сохранять два документа – о стратегии национальной и стратегии экономической безопасности – или более целесообразно сформировать один федеральный закон, существенно расширив его социально-экономический блок;

- если же будет признано целесообразным сохранение двух самостоятельных документов по безопасности, очевидно, что Стратегия экономической безопасности также должны быть включена в №172-ФЗ, в число документов стратегического планирования и, соответственно, в круг источников, определяющих основные положения и приоритеты стратегии социально-экономического развития РФ.

Необходимо также учитывать возникновение определенных трудностей в процессе реализации стратегических национальных приоритетов, поскольку в №172-ФЗ нет упоминаний о национальных проектах как документах стратегического планирования. Это вызывает неоднозначность в понимании их места в данной системе управления.

Как следует позиционировать в этой ситуации национальные проекты: как некое дополнение к иным документам стратегического планирования, или как некие базовые положения, которые должны быть далее расширены и конкретизированы, в том числе и до уровня Стратегии экономического развития Российской Федерации?

Объективно необходимы правовые новации, конкретно позиционирующие национальные проекты в системе стратегического планирования и государственного управления в целом. Это касается правового закрепления не только общего статуса национальных проектов как документа и инструмента стратегического планирования, но и логической последовательности выстраивания и фиксации соподчиненности национальных проектов с блоком ключевых стратегий для Российской Федерации и ее странственного развития.

Законодательно должен быть определен порядок взаимодействия и согласования национальных проектов, стратегий и государственных программ, особенно в тех случаях, когда они фактически нацелены на один объект регулирования в сфере экономических, социальных и иных отношений. Необходимо с теоретико-методологической точки зрения определить сравнительные преимущества и специфические функции, как проектов, так и программ в качестве инструментов стратегического управления. Соответственно, *необходимо выделить группы национальных целей (приоритетов) предпочтительно достигаемых через систему национальных проектов и через систему государственных программ при минимизации сфер их взаимного наложения, которое сегодня в ряде случаев имеет место.*

Подходы к определению социально-экономических приоритетов при корректировке Стратегии национальной безопасности России

Все перечисленные выше вопросы, по сути, и составляют основу для формирования современных направлений обеспечения экономического и социального аспектов национальной безопасности страны. И это дает нам возможность сформулировать ряд новых научных подходов к определению стратегических национальных приоритетов, реализация которых становится необходимой при корректировке Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

1. Необходимо осуществить ряд назревших изменений в системе государственного управления и научного обеспечения ее эффективного функционирования:

1.1. Разработать и закрепить в законодательных актах по вопросам стратегического планирования *механизм постоянной корректировки стратегических национальных приоритетов РФ*, осуществляемой не реже одного раза в год на основе предложений заинтересованных ведомств и Российской Академии Наук, при подготовке: Прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, Федерального бюджета РФ на следующий финансовый год, документов, определяющих цели и инструменты денежно-кредитной политики, а также при разработке новых национальных проектов.

1.2. Внести в Федеральный закон о стратегическом планировании № 172-ФЗ (ст.11) изменения, предусматривающие включение национальных проектов (программ) в систему государственного стратегического планирования. Включить Стратегию экономической безопасности Российской Федерации в состав документов стратегического планирования, предусмотренных, Федеральным законом о стратегическом планировании

№ 172-ФЗ (ст.11). Предусматривать при подготовке и корректировке указанных и других законодательных и нормативных актов по вопросам государственного стратегического планирования включение положений, устанавливающих их соподчинение и сопряженность.

При этом необходимо учитывать, что формирование особых программ по реализации требований Стратегии экономической безопасности приведет, по сути, к дублированию практически всего комплекса действующих государственных программ, что абсолютно нерационально. Реальный выход – законодательно закрепить и практически реализовать предложение проф. В.К. Сенчагова относительно обязательного присутствия в каждой государственной программе специального раздела о воздействии данной программы на реализацию требований национальной экономической безопасности с указанием:

- какие риски ожидаемы в период реализации программы и как они могут быть компенсированы;
- какие именно требования стратегий безопасности реализуются в данной программе;
- какие показатели предельных величин установлены по этим требованиям, и в какой мере реализация соответствующей программы обеспечивает достижение зафиксированных значений или приближение к ним [7].

1.3. Поручить Российской Академии Наук осуществление мониторинга вызовов, угроз и рисков стратегическим национальным приоритетам РФ и систематическую (не реже одного раза в год) подготовку для органов государственной власти и государственного управления РФ предложений по парированию и контролю указанных угроз и рисков, а также минимизации их негативных эффектов.

1.4. В целях активизации аналитических исследований по определению стратегических национальных приоритетов предусмотреть обязательную публикацию открытой информации и документов, определяющих конкретные цели, механизмы реализации и затраты по направлениям реализации национальных проектов, в первую очередь тех, которые официально опубликованы не были, но в настоящее время размещены в справочных правовых системах и на интернет-ресурсах.

2. Разработать и внести в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации и в Стратегию экономической безопасности Российской Федерации изменения, направленные на корректировку стратегических национальных приоритетов и предусматривающие:

2.1. Меры по запуску инновационной модели экономического роста, обеспечивающего решение задач реиндустриализации на современной научной и технологической основе, повышению конкурентоспособности национальной экономики, преодолению стагнационных тенденций, угрозы рецессии, экономического отставания от развитых стран мира.

2.2. Изменение концепции государственной бюджетной политики, приоритетом которой продолжает оставаться стабилизация расходов и при замедленном планируемом росте доходов, сохранение и увеличение разницы между ростом доходов и расходов бюджета. Перенацеливание бюджетно-налоговой политики на решение задач реиндустриализации и обеспечение соответствующих изменений структуры экономики, исходя из того, что лучшей защитой от внешних и внутренних угроз экономической безопасности являются не денежные резервы, размер которых должен ограничиваться необходимой величиной, а эффективный экономический рост.

2.3. Отказ при планировании развития национальной экономики от доминирующего влияния устаревшей монетаристской парадигмы при разработке денежно-кредитной политики. Определение конкретных среднесрочных целей денежно-кредитной политики на основе системы индикаторов монетарной стабильности, увязанных с показателями темпов роста экономики и качества институциональной среды. Отказ от устоявшейся практики приоритетного решения задач достижения «целевых» показателей инфляции за счет ограничения стимулов экономического роста; переход к непосредственному решению задач «развития внутренних (национальных) источников долгосрочных финансовых ресурсов», указанной в Стратегии экономической безопасности РФ, стимулирования роста объемов инвестиций в реальный сектор экономики, в первую очередь, в ее высокотехнологический сектор.

2.4. Разработку и практическое использование четких критериев и показателей выполнения национальных проектов, декомпозицию этих показателей федеральных проектов и графики достижения соответствующих показателей по субъектам РФ, эффективный механизм контроля реализации национальных проектов, который способен предотвратить превращение данных проектов в очередной структурный элемент государственного программирования, ориентированный на формальную отчетность.

2.5. С учетом изложенных ранее позиций, конкретизирующих значимость вопросов обеспечения экономического суверенитета страны, единства ее экономического пространства, необходимости обеспечения реализации стратегического национального приоритета РФ «экономический рост», представляется нецелесообразным ставить вопрос об отказе от Стратегии экономической безопасности как отдельного документа стратегического планирования и включения ее положений в Стратегию национальной безопасности. В этой связи представляется обоснованным включение Стратегии экономической безопасности в институциональный контур документов стратегического планирования №172-ФЗ.

3. Кроме того, с целью формирования прочного и практически единственно возможного фундамента развития научных исследований в

сфере национальной, и в том числе социально-экономической безопасности, необходимо предусмотреть:

3.1. Меры по развитию научно-практического сотрудничества институтов Российской академии наук и вузовской науки, занимающихся исследованием проблем экономической и социальной безопасности, с привлечением российских и зарубежных научных и высших учебных заведений. Используя, в том числе, опыт организации и координации исследований в рамках Сводного плана Министерства образования и науки РФ с целью развития научной дискуссии и выработки эффективных подходов к решению проблем национальной и экономической безопасности России.

3.2. Меры по поддержке диалога между органами власти и государственным управлением с одной стороны, и академическим и вузовским сообществом, с другой, - по вопросам эффективности системы институтов обеспечения экономической безопасности, своевременного реагирования на динамично меняющийся набор современных вызовов, угроз, рисков, нейтрализации деструктивных тенденций в современной международной политике, глобальной экономике.

3.3. Изменение сложившейся модели государственного управления наукой - технологиями - инновациями, которая фактически во многих случаях препятствует реализации задач «прорывной модернизации», вследствие реализации ряда пунктов проведенной в 2013–2018 годах реформы фундаментальной науки. Следует отметить что, как и предупреждало научное сообщество, вышеупомянутая реформа нанесла ощутимый ущерб материальным и финансовым основам Российской Академии наук и её институтов. Произошло разрушение целого ряда научных школ, существенно усилила процесс бюрократизации управления наукой, что в целом способствовало закреплению отставания в области научного, научно-технического и технологического развития, увеличению рисков неэффективного использования бюджетных ассигнований.

* * *

И это лишь начальные пункты корректировки Стратегии национальной безопасности РФ. Очевидно, что только дальнейшее развитие серьезных исследований и основанных на них эффективных управленческих реформ, направленных на формирование адекватной современным условиям базы обеспечения национальной безопасности страны, сможет предотвратить наметившийся процесс размывания так необходимого сегодня единства экономической, социальной безопасности и внутренней политической стабильности российского общества в ближайшие годы.

Библиографический список

- [1] Абалкин, Л.И. Россия: поиск самоопределения. Очерки / Л.И. Абалкин. – М.: Наука, 2002.
- [2] Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 01.03.2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://informpskov.ru/news/265032.html>. (дата обращения 27.03.2018).
- [3] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
- [4] Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. №683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/.
- [5] Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>.
- [6] Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/.
- [7] Инновационные преобразования как императив устойчивого развития и экономической безопасности России / под ред. В.К. Сенчагова. – М.: АНК ИЛ, 2013.
- [8] Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zakonrf.info/doc-35524211/>
- [9] Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г. [Электронный ресурс]. URL: economy.gov.ru/mines/activity/sections/macro/201801101
- [10] Караваева, И.В. Стабильность или развитие: что сегодня может обеспечить экономическую безопасность России? / И.В. Караваева, Е.А. Иванов // Федерализм. – 2019. – № 1. – С. 118–134. – URL <https://elibrary.ru/item.asp?id=37265406>
- [11] Караваева, И.В. Финансовые риски социально-экономической безопасности, формируемые системой государственного управления в современной России И.В. Караваева [и др.] // Этап. Экономическая теория, анализ, практика. – 2019. – № 2. – С. 45–65. – URL: http://etap.instet.ru/images/etap/Summary_rus_ETAP_2_2019.pdf

I.V. Karavaeva

IDENTIFICATION OF ECONOMIC AND SOCIAL PRIORITIES IN ADJUSTING THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF RUSSIA

Abstract. Nowadays, the issue of adjusting the national security strategy of the Russian Federation is on the agenda of the authorities. The necessity and possibility of incorporating the adjusted national security strategy into the concept of state strategic planning has been also considered. This requires the deep analysis of the theoretical and

legal aspects of these problems. Therefore, in the article we have tried to compare the main documents of strategic planning and national security on the federal level, evaluate their consistency and show the presence of certain contradictions. The current directions of the state policy are characterized, within the framework where a number of significant obstacles to the solution of social, economic and innovative strategic objectives of the development in our country are being formed. The basic directions of reforming the current national security strategy of the Russian Federation as the basis of strategic planning for modern Russia are presented.

Key words: national security, economic security, risks of social development, risks of innovative development, strategic planning, economic growth, budget policy.

References

- [1] Abalkin, L.I. (2002). [Russia: search for self-determination. Essays]. *Nauka* [Science]. 2002. (In Russ).
- [2] Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly 01.03.2018 [Electronic resource]. Available at: <http://informprav.ru/news/265032.html>
- [3] Federal law No. 172-FZ of 28 June 2014 "On strategic planning in the Russian Federation". Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
- [4] The decree of the President of the Russian Federation from December 31, 2015 No. 683 "On the national security strategy of the Russian Federation"/Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/
- [5] Decree of the President of the Russian Federation of May 13, 2017 No. 208 "On the Strategy of economic security of the Russian Federation for the period up to 2030". Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/>
- [6] Federal law No. 390 "On security" of 28 December 2010. Available at: https://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/
- [7] Innovative transformations as an imperative of sustainable development and economic security of Russia. (2013). *M. Ankil* [M. ANKIL]. (In Russ).
- [8] Federal law "On the Federal budget for 2019 and the planning period 2020 and 2021". [Electronic resource.]. Available at: <https://www.zakonrf.info/doc-35524211/>
- [9] Forecast of social and economic development of the Russian Federation for the period up to 2024 [Electronic resource]. Available at: economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/201801101
- [10] Karavaeva, I. V. (2019). [Stability or development: what can ensure Russia's economic security today?]. *Federalism* [Federalism]. No. 1. – p. 118–134. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37265406>
- [11] Karavaeva, I. V. (2019). [Financial risks of social and economic security formed by the system of public administration in modern Russia]. *Etap. Ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika* [Stage. Economic theory, analysis, practice]. No. 2. pp. 45–65. Available at: http://etap.instet.ru/images/etap/Summary_rus_ETAP_2_2019.pdf