
ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 338.2

*EDN BJNVZO***А.Е. Городецкий**

ОБНОВЛЕНИЯ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВ ТЕОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ЧТО ДИКТУЮТ ПЕРЕМЕНЫ

Институт экономики РАН
Москва, Россия

Поставлена задача выявить фундаментальные факторы, которые определяют направления и развитие систем экономической безопасности и модели управления этими системами. Экономическая безопасность рассматривается как подсистема и ядро национальной безопасности России. Внутренние системы национальной безопасности развиваются как часть государственного устройства своих стран, но они также отражают и те закономерности, которые диктуются системами международной безопасности; последние, в свою очередь, есть органическая часть исторически определенных и сменяющих друг друга систем международного общественного, правового и экономического правопорядка. Российская система национальной и экономической безопасности сложилась в условиях постбиполярного мира и отразила многие черты присущих ему систем безопасности. Сегодня мир вошел в эпоху смены прежнего миропорядка и присущих ему институтов. Этот процесс происходит в условиях острых противоречий и конфликтов, порождая новые вызовы и угрозы, неопределенности и риски, которые заставляют по-новому взглянуть на теоретические, институциональные и управленческие основы экономической безопасности. Представлены новые идеи в сфере понятийного аппарата теории экономической безопасности, проблемы институционального среза экономической безопасности уже в контексте ее внутренней модели, недостатки действующей системы управления экономической безопасностью и возможные варианты реформирования публичного управления экономической безопасностью, в том числе, за счет настраивания регулярных механизмов взаимодействия с государственным стратегическим планированием и новейшими методами прогнозирования и предвидения будущего.

Ключевые слова: институты безопасности; национальная безопасность; экономическая безопасность; многополярный мир; новая среда безопасности; объемы, вызовы, риски и уязвимости; неопределенности и риски; красные и разделительные линии; критерии и измерители; взаимосвязь с государственным стратегическим планированием; экономическая и финансовая безопасность.

Тектонические изменения, происходящие в мире, в межгосударственных отношениях, в политике, экономике, обществе, в духовно-культурной сфере, закономерно ставят вопрос о том, насколько теоретические представления об экономической безопасности, заложенные в основу ее институтов и концептуально-стратегических документов, в системы обеспечения экономической безопасности, отвечают объективным потребностям, веляниям и вызовам времени. Смена миропорядка, а также исторические условия формирования теоретической традиции науки об экономической безопасности дают основания заострить постановку проблемы: в чем нуждается теория – в ревизии или в развитии? Априори мы полагаем, что в развитии. Но масштаб накопленных проблем не снимает и правомерности дискуссии о более радикальных постановках проблемы. До сих пор мягкая эволюция и теории, и концептуально-стратегических документов носила скорее редакционно-корректировочный характер, что, несомненно, сказалось, и на ее уровне как инструмента познания действительности, так и в качестве института воздействия на общественно-политические и экономические процессы. Это позволяет расширить рамки дискуссии.

Преобразование роли и контуров экономической безопасности в условиях больших вызовов. Отметим сразу, что на волне разрушения советской государственности и институтов обеспечения национальной безопасности новая система создавалась практически с нуля. В условиях отсутствия научных знаний и представлений о том, какой должна быть эта система, в этом процессе на первых порах преобладали доморощенные либеральные мифы и заблуждения об отсутствии каких-либо внешних угроз национальным интересам, балансах интересов, приходящих на смену иерархиям силы и полюсам противоборства, в том числе, силовыми методами, партнерском сотрудничестве, которое выше стимулов ожесточенной рыночной и геополитической конкуренции и др. Но и это был серьезный шаг вперед по сравнению с хаосом в сфере науки и институциональным хаосом во власти и управлении. Государство и власть востребовали систему научных представлений о национальной безопасности страны, ее новой архитектуре, механизмах обеспечения.

Многие первоначальные идеи были заимствованы из инструментария государственного регулирования и опыта антикризисной политики с ее принципами, критериями, параметрами и индикаторами деловой активности и экономического роста по широкому спектру макроэкономической политики и конъюнктуры финансовых рынков, а также из арсеналов конкурентной разведки, экономической разведки, микроэкономической разведки на уровне частных корпораций и предприятий, конкретного опыта организации системы национальной безопасности США. На этой основе и были предложены первоначальные теоретические концепции и первые варианты

концепции национальной безопасности, стратегий экономической безопасности 1995 г. и 1997-2000 гг. [1-3]. Отголоски этих подходов ощущаются до сих пор, присутствуя в полемике каждый раз, когда готовится новая редакция *Стратегии экономической безопасности*. В целом, первые опыты разработки данных стратегий создали исходные основы для запуска и упорядочения систем национальной и экономической безопасности, в них было много правильного и прагматичного, но главным их недостатком было то, что они были привязаны к текущей экономической политике с ее критериями, индикаторами и пороговыми значениями, и в них не отражены были фундаментальные, долговременные цели, ориентиры и задачи системы обеспечения экономической безопасности.

В одной из версий Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. экономическая безопасность как самостоятельный вид в общей системе расширенного понятия национальной безопасности практически исчезла, что отражало тогда победу сторонников точки зрения, что такого отдельного понятия не существует (Г.О. Греф), а есть просто перечень экономических проблем, которые решает система национальной безопасности. От внушительной и взаимосвязанной системы критериев, параметров и индикаторов осталось всего восемь «основных характеристик состояния национальной безопасности», на которых, естественно, не могли основываться ни мониторинг, ни стратегический анализ, ни системная работа по государственному регулированию экономической безопасности страны [4]. Кстати, эта полемика вновь оживилась после принятия новой *Стратегии национальной безопасности* [5]. Ее приняли без каких-либо уточнений или корректировок *Стратегии экономической безопасности до 2030 г.* Это также породило ожидания, что с введением в действие законодательства о государственном стратегическом планировании, вкупе с новой *Стратегией национальной безопасности* надобность в отдельном документе по экономической безопасности отпадает. Это оказалось не так, и в середине 2023 г. в Совете безопасности РФ был рассмотрен вопрос о подготовке новой редакции *Стратегии экономической безопасности*, образована Рабочая группа для подготовки соответствующих предложений и определены сроки и линии ответственности за разработку и продвижение проекта.

Принятие в 2017 г. *Стратегии экономической безопасности РФ до 2030 года* [6] проходило трудно, с опозданием, в отсутствие должного взаимопонимания между разработчиками документа в Минэкономразвития РФ и Советом безопасности РФ, экспертным сообществом. Оно привело к возобновлению практики выделения экономической безопасности в самостоятельный вид стратегирования и государственного управления. Важно, что эта редакция стала первой, где при разработке стратегии была предпринята попытка хотя бы внешнего применения проектно-стратегических и про-

граммных методов, разработки стратегии в формате документа государственного стратегического планирования. Но реально оно мало что изменило в методологических основах системы обеспечения экономической безопасности. Обновление индикаторов экономической безопасности и разработка их паспортов не решили главной проблемы: сделать очередную редакцию Стратегии *реальным документом* государственного стратегического планирования, связать ее с системой национальных стратегических задач и стратегических проектов, согласовать с актуальными трендами остроконфликтной переходной эпохи, обновить понятийный аппарат и инструменты регулирования, выстроить действенную и гибкую систему государственного управления, способную предвидеть и прогнозировать новые вызовы, угрозы, выявлять неопределенности [7] и риски развития оперативной обстановки и стратегической перспективы, уязвимости и максимально быстрое их устранение; сделать механизмы красных линий не элементом политической риторики, а реальным критерием границ допустимого и недопустимого, шкалирования степеней приближения к красным линиям и набора ответных действий за их нарушение (критерии «красных линий» в системе обеспечения экономической безопасности исследованы в [8, 9]).

Теперь об *уязвимостях*. О них говорят почти все, имея в виду какие-либо недостатки, но вкладывая также в это понятие наличие слабых мест, брешей в системе безопасности, недостаточную защищенность, сравнительную слабость перед лицом более сильных соперников, опасностей, рисков и неопределенностей. Вместе с тем, это понятие еще не стало термином-инструментом диагностики состояния экономической безопасности. Попытки обоснования такого понимания уязвимостей были предприняты проф. С.В. Казанцевым в его работах по санкциям и контрсанкциям, чувствительности различных секторов экономики к санкциям и способам контрдействий [10]. Но эта работа должна быть продолжена.

То же относится к понятию *разделительных линий*, границ в сферах стратегических национальных интересов, их юридическом статусе и последствиях нарушения этих разделительных границ. Разграничительные линии – это всегда некие легитимные границы, предмет согласований и договоренностей, по которым соседствуют и соотносятся линии интересов, территорий и владений, деятельности, присвоения их результатов ... Они также определяют взаимоприемлемые линии сосуществования ценностных систем и традиций, мира морали и этики, правовых и институциональных систем. Но разграничительные линии имеют свои стоп-регуляторы и правила ответных действий, нарушение которых означает неизбежность конфликта и в предельном варианте переходящие в войны и революции.

Это может касаться статуса национальных экономических и финансовых активов за границей, недвижимости, дипломатической собственно-

сти, свободы и безопасности российских граждан, находящихся за границей. Вообще речь идет о соблюдении норм международного права в отношении российских экономических объектов в любых частях мира, где на законных основаниях присутствуют российские национальные интересы и суверенные права российских граждан и российского государства.

В сферу внимания деятельности государства в отношении экономической безопасности в качестве *объектов* включены экономика в целом, ее структурные элементы по секторам, отраслям и видам деятельности, регионам. Сегодня, когда значительная часть экономической деятельности проходит через систему разного рода проектов и государственных программ, их надо выделить как особый структурный элемент и объект управления системой экономической безопасности (тема экономической безопасности стратегических проектов была поставлена и раскрыта в [11]) с определением организационно-управленческих структур и соответствующих линий ответственности за состояние работы по данным направлениям. Это должно помочь обеспечить управление и контроль за решением национальных стратегических задач не просто с точки зрения развития и исполнительской дисциплины, но и как стратегическую составляющую безопасности страны с соответствующими нормами и мерами ответственности за качество управления.

Говоря о коллаборации системы управления экономической безопасностью и государственного стратегического планирования, нельзя не затронуть набор исследовательских и проектных технологий по работе с образами и вариантами будущего, на котором основывается вся аналитическая работа по выявлению сценариев этого будущего, формированию прогнозов и методов адаптации [12]. За истекшие годы мы практически не интересовались вопросом: если безопасный мир – это мир, избавленный от опасностей, которые его разрушают, то откуда берутся опасности, и что они из себя представляют? На наш взгляд, опасности – это реальные субъекты, явления, любые активности и действия, несущие в себе вред, хаос и разрушение, уничтожение чего-либо. Мы хорошо представляем себе, какую опасность несет в себе злоумышленник или преступник, агрессивные сообщества, государства. Но мы до сих пор не научились распознавать опасность природных и техногенных катастроф, массовых эпидемий. Также мы не до конца понимаем, когда и какую опасность представляют собой институты, нацеленные на чужие сферы, или, например, внутренние войны против национальных институтов, которые могут вести разного рода экстремисты, радикалы, а, в определенных ситуациях, уличные толпы, стихийно или целенаправленно развязывающие войну против институтов власти, права и правопорядка, сносящие их в своих или чужих политических и/или экономических интересах.

А что такое снос власти и ее институтов, снос *экономического порядка* – мы неоднократно убеждались и на собственном историческом опыте смут, политических переворотов, гражданских и захватнических войн, и на примерах «цветных» революций, международного терроризма, которые всегда стремятся посеять хаос и неуправляемость, страх и панические настроения в обществе.

За истекшие годы в Институте экономики РАН было немало сделано для углубленного изучения проблем экономической безопасности. Это касается определения места теории экономической безопасности в системе гуманитарного знания, ее содержания как междисциплинарной науки, относящейся не только к пресловутой «экономикс», теории экономической политики в части тестирования экономики на устойчивость и экономический рост, выявления критериев и признаков/показателей критических нарушений экономического равновесия, остановки экономического роста, инфляционных взлетов цен, падения занятости, кризисных проявлений на финансовых рынках, но и под углом зрения управленческой науки – выявления причин и препятствий социально-экономического развития, наблюдения и анализа за показателями экономической динамики, обнаружения угроз и опасностей, уязвимостей, рисков, потерь и ущербов, и принятию мер политики по нейтрализации возникающих деструктивных факторов развития. Это, кроме всего прочего, еще и точка соприкосновения с системой наук о национальной безопасности, которые изучают отдельные виды и области безопасности как системы норм и нормальностей для развития человека и его среды обитания, общества, экономики, государства.

Многое сделано для исследования тех фундаментальных сдвигов, которые произошли в системе вызовов и угроз экономической безопасности. Это касается и избавления от упрощенных представлений из наследия прошлого, и возвращения в научный оборот понятий национального суверенитета и национальных интересов, самодостаточности и гармоничности национальной экономики, и возвращения ее лидерских позиций за счет ускоренного развития науки, высоких технологий, создания полного инновационного цикла. Определены пути обеспечения финансовой безопасности за счет создания собственных систем платежей и расчетов, путей дедолларизации валютных отношений с партнерами из дружественных стран и интеграционных союзов; разработаны методы продуктивной контрсанкционной политики; предложены методы обновления критериев, индикаторов, включая их пороговые значения, и целевых показателей экономической безопасности, есть попытки рассмотреть перспективы эволюции системы экономической безопасности через призму западных концептов социальной безопасности.

В новом исследовательском цикле затронуты новые темы обеспечения экономической безопасности науки, электронной промышленности, места и методологии использования категории «уязвимость» в системе аналитического аппарата определения состояния и динамики экономической безопасности в современных условиях. Очень перспективной представляется тематика исследований экономической безопасности государственного управления через призму его цифровизации и собственно безопасности цифровой среды. И надо сказать, что в этом мы идем в фарватере власти, экспертно-аналитического сообщества, сконцентрированного вокруг Научного совета Совета Безопасности РФ, преобразованного ныне (в соответствии с Указом Президента РФ от 27.12.2024 № 1119) в новый Научно-экспертный совет Совета безопасности Российской Федерации.

Отметим и известные слабости инерционной методологии в русле запоздалых реакций на принципиально новые вызовы и угрозы, режиме реакции на санкционные шоки и их последствия, которые несут в себе конкуренция за облик и модель будущего миропорядка, окончательный расклад сил и влияний в этом будущем миропорядке. В отличие от нынешнего гегемона, который словами Джейка Салливана четко обозначил: «Будущее – это тот мир, который мы (Америка) хотим построить для себя и всего мира».

Поэтому, на наш взгляд, так актуально сегодня стоит вопрос о новой парадигме экономической безопасности, о серьезном обновлении ее методологического потенциала. С точки зрения путей обновления методологии, начинать нужно с переосмысления самого смысла понятия «экономическая безопасность и ее обеспечение». Речь идет о научно-обоснованном определении категории экономической безопасности и введении ее в научный оборот при подготовке соответствующих документов государственного стратегического планирования применительно к системе национальной безопасности страны. Свое понимание этой категории уже было изложено в научных публикациях, экспертно-аналитических материалах [13].

Это, во-первых, защищенность фундаментальных основ безопасности экономической системы (экономический суверенитет, национальные интересы, национальная экономика) отсутствие препятствий (искусственных, рукотворных и/или объективных, естественных) для ее развития.

Во-вторых, речь идет о способности:

– обеспечивать развитие производительных сил и производственных отношений, расширенное воспроизводство, его эффективную организацию и управление;

– разрешать фундаментальные социально-экономические противоречия и отвечать на исторические вызовы (жизнеспособность и динамизм), искать, находить и использовать самый широкий спектр конкурентных преимуществ на внутренних и мировых рынках (конкурентоспособность);

– противостоять любым попыткам нечестной и дискриминирующей конкуренции, противоправным методам экономических ограничений, санкций, войн, прямого внеэкономического давления и международной изоляции, вплоть до развязывания разного рода экономических диверсий, мятежей, гибридных и криминальных войн вплоть до слома национальной государственности и хаотизации общества;

– осуществлять активную контригру в сфере экономического противостояния политико-правовыми, экономико-политическими методами укрепления и защиты национальной экономической безопасности, а также правоохранительными методами, включая и методы специальных операций.

Принимая во внимание высказанные положения, можно предложить следующее определение.

Экономическая безопасность – это состояние эффективной и надежной защищенности институтов национального экономического суверенитета, национальных экономических интересов, национальной экономики с точки зрения суверенных прав и свободного развития государства, общества, бизнеса, социальной личности от вызовов и угроз, опасностей и рисков переходной эпохи, системного кризиса, глобальных и внутренних циклических колебаний, любых неправомерных внешних и внутренних экономических ограничений, санкций, препятствий и посягательств, экономических войн. Она означает способность экономической системы к саморазвитию (жизнеспособность и исторический динамизм, эффективный экономический рост и структурное обновление, устойчивость и адаптивность к действию циклических факторов), целенаправленному созданию и реализации конкурентных преимуществ (конкурентоспособность), профилактике, предупреждению, отражению и нейтрализации всего спектра средств экономического противоборства, проведению активных и опережающих ответных действий, в том числе, методами экономической и военной дипломатии, а также специальных операций.

Экономическая безопасность является ядром общей системы институтов национальной безопасности и входит в число ее главных приоритетов. Ее обеспечение является составной частью государственного стратегического планирования, реализуется средствами и мерами государственной экономической политики, а также механизмами публичного управления на всех его уровнях.

Трансформация институтов экономической безопасности в архитектуре государственного управления. Не случайно тема нашего государственного заказа сформулирована как изменение институциональных основ системы обеспечения экономической безопасности. Роль институтов исключительно велика. Сегодня меняются не просто курс экономической политики и государственного управления. Сегодня меняются институты, сложившиеся на гребне неолиберальных реформ 1990-х гг., продолженных в

виде институциональных реформ в первое десятилетие XXI в. Осознание необходимости изменения институциональных основ приходит, в том числе, и через санкционные войны, «коронакризис», распад прежней модели глобализации и фрагментацию глобальной экономики. Разрушены институты открытой экономики, неприкосновенности частной собственности, свободы предпринимательства и честной конкуренции. Стал рядовым фактом внешний диктат международных организаций; блокирование и изоляция наших национальных институтов, институтов международного научного и образовательного обмена; международного спорта; институтов международных культурных связей; институтов международного сотрудничества по линиям ООН. И здесь стоит задача более сложная, чем просто переориентация внешней торговли на Восток, попытки консолидировать мировое большинство, глобальный Юг и Восток.

Предстоит запустить формирование новых альтернативных международных и внутренних институтов – развития и безопасности; экономических и финансовых – с ядром из дружественных государств, в контурах нового многополярного мироустройства. На этой основе сложатся субмировые уровни глобального управления. Очевидно, что и системы внутренней безопасности будут реформированы и взаимодействовать в координатах этой новой системы институтов. Это, прежде всего, относится к контуру Общеевразийской безопасности, в отношении которой имеется огромный исторический опыт связывания больших пространств в рамках российской имперской государственности; союзнических отношений в масштабах мировой социалистической системы, партнерских отношений со странами третьего мира и движением неприсоединения. А сегодня это уже немалый опыт консолидирующей политики и геополитики России со странами глобального Юга и Востока, Большой Евразии по линии интеграционных союзов и партнерств в рамках Союзного государства РФ-РБ; СНГ, ЕАЭС, ОДКБ, ШОС, китайского глобального экономического проекта «Один пояс – один путь», объединившего два пан-евразийских транспортных коридора («Экономический пояс Шелкового пути» и «Морской Шелковый путь XXI века»), и будущих тесно связанных с этими транзитными путями евразийских экономик.

Весь предшествующий опыт развития систем управления национальной и экономической безопасностью свидетельствует о необходимости обновления управленческого контура систем национальной безопасности. И нет уверенности в том, что здесь есть четко обоснованные идеи, реальные проекты и стоящие за ними глубоко мотивированные и последовательные акторы. Конечно, имеется консолидирующая сила идей новой многополярности мира и последовательная позиция России и дружественных стран по продвижению этих идей. Имеется и ядро наиболее развитых и заинтересованных участников, но есть и слабые стороны.

В системе стран Востока и Глобального Юга нет общепризнанного лидера, подобного тому, каким был СССР в биполярном мире с его ясной и привлекательной идеологией альтернативного мира социализма, лидерскими качествами, экономическими, финансовыми и военными возможностями. Есть сильное противодействие и давление США и возглавляемой ими западной коалиции с их широкими возможностями, в том числе, и силовыми, продвигать собственные идеи и проекты нового миропорядка. Иными словами, нет субъекта, который мог бы стать неоспоримым источником усиления центростремительных сил нового многополярного мира. Не наблюдается и признаков готовности к реформированию ООН как института глобального управления.

Большая Евразия, БРИКС находятся в начале пути и пока не стали равносильным соперником западной гегемонии в деле строительства нового многополярного мироустройства, соответствующих суверенных институтов глобального управления нового типа. Ожидания того, что многополярность спонтанно выработает образцы такого института весьма проблематичны. Здесь требуется долговременная целенаправленная проектная работа. Скорее всего, эти образцы будут формироваться снизу, слагая системы управления национальной безопасностью методом проб и ошибок, и постепенно гармонизируя приобретаемый опыт.

Об управлении системой обеспечения экономической безопасности и контексте развития управленческой мысли и управленческих практик. Наряду со становлением публичного управления, которое означает вовлечение в его структуру значительно расширенного круга групп интересов, мнение которых учитывается в процессах принятия решений, другой принципиально важной чертой этого перехода явилось то, что ядром регулятивных институтов становится государственное стратегическое планирование, тесно связанный с ним проектно-стратегический подход. Эти процессы идут на фоне бурно развивающейся цифровизации, и это не просто расширение информационно-коммуникативных горизонтов управления. Это меняет содержание, механизмы и последствия публичного управления, предъявляет иные требования к специалистам на всех его уровнях, требует иной институциональной базы.

Обеспечение экономической безопасности не может оставаться в стороне от этих процессов. Нам нужно более глубоко понимать, как работают обеспечивающие, планово-управленческие механизмы принятия и реализации решений в сфере национальной безопасности, как реализуются требования разрабатывать управленческие решения на базе документов государственного стратегического планирования, проектный подход, как воздействуют результаты системы обеспечения экономической безопасности на развитие экономики, как формируется сфера ответственности и круг от-

ветственных лиц. Пока мы в большей степени научились выявлять уязвимости и неполадки в системе, но не реализовывать эти знания в системе принятия и корректировки управленческих решений.

Уже развернута работа по уточнению *Стратегии экономической безопасности до 2030 года*, особенно в свете тех вызовов, угроз и рисков, которые встали на фоне глобального конфликта *Россия – Запад*, обнаружившегося отставания в сфере новейших разработок и отраслей, алармистского отношения к экономическому и технологическому суверенитету. Особо надо выделить роль санкционной ловушки для экономической безопасности России. Нуждается в особой оценке та беспечность монетарных властей, которая привела к реквизиции наших золотовалютных резервов, безальтернативно привязав национальную финансовую систему к международным финансовым рынкам и институтам, к технологическим рынкам и цепочкам добавленной стоимости в производстве нано- и микроэлектронике, фармацевтике, робототехнике. То же можно сказать и об энергетических рынках, зеленой экономике. И нельзя не отметить, какое угнетающее воздействие оказывает на экономику и экономическую безопасность бюрократизм и коррупция. Ее масштабы поражают, последствия – требуют жестких оценок и еще более жестких мер.

В России основные контуры системы управления национальной безопасностью представлены органами власти, для которых эти функции являются основными; специальными органами власти (монетарные власти), а также органами, которые участвуют в отпращивании отдельных функций по обеспечению национальной безопасности [14, 15]. Система государственного управления экономической безопасностью рассредоточена между различными звеньями ветвей власти (исполнительной, законодательной, судебной); в структуре исполнительной власти – Президентом и правительством; часть органов власти, для которых национальная безопасность является основной функцией, входит в состав президентской власти; большинство министерств и ведомств, участвующих в обеспечении безопасности, входят в состав правительства РФ.

Конкретно экономическая безопасность относится частично к компетенции министерств и ведомств финансово-экономического блока, частично – к блоку отраслей реального сектора экономики. Сегодня эта система с точки зрения государственного управления обеспечением экономической безопасности выглядит достаточно размытой. И неуправляемой. И неповоротливой. То же можно сказать и о системе ответственности за принятие и исполнение управленческих решений. Известны проблемы разных подходов в позициях финансово-экономического блока и блока отраслей реального сектора экономики к соотношению приоритетов финансовой и промышленной политике. Кроме того, раньше экономическая безопасность

была частью задач и функций Минэкономразвития РФ. Сегодня эта часть из положения о Министерстве исчезла.

В этом смысле представляет интерес реформа национальной безопасности, которую осуществили в США после событий 11 сентября 2001 г. Проект реформы национальной безопасности (PNSR) был инициирован неправительственной организацией гражданского общества, которой Конгресс Соединенных Штатов доверил разработать и осуществить реформу системы национальной безопасности США. Проведенные реформы совершенно изменили ее облик, сформировав принципиально новые понятия об иерархии вызовов и угроз постбиполярной эпохи, роли национальных интересов и национального суверенитета, международной среды безопасности, миссии фундаментальных институтов безопасности (Совет национальной безопасности, Министерство обороны, Государственный департамент, Центральное разведывательное управление и другие), гибкости, динамичности и эффективности государственных структур. Была также перестроена система государственных институтов управления национальной безопасностью в сторону ее упорядочения, консолидации, специализации.

Министерство внутренней безопасности (МВБ) объединило десятки организаций, занимающихся вопросами защиты населения США от международного терроризма. Создание МВБ позволило упростить систему национальной безопасности, в известном смысле централизовать ее. В области реформирования разведывательному сообществу США возвращен высокий статус разведки, сняты многие ограничения, усилено значение информационной безопасности и безопасности критической инфраструктуры, баланс «гражданские свободы – безопасность» смещен в пользу безопасности. Сформировано новое стратегическое мышление (отказ от «стратегии сдерживания» и приоритет легитимности упреждающего удара по противнику). Усилена роль спецслужб США в сфере сбора оперативной и разведывательной информации [16, 17].

Институциональная история экономической безопасности не менее интересна. В 1934 г. Ф.Д. Рузвельт сформировал Федеральный комитет по экономической безопасности (КЭБ). Его возглавлял министр труда Ф. Перкинс, в состав новой структуры вошли также министры юстиции, финансов, торговли и службы по чрезвычайной помощи. Это стало первым в Америке опытом системного управления национальной экономической безопасностью. По окончании «холодной войны» обеспечение экономической безопасности стало приоритетным направлением политики США. Ключевыми моментами в обеспечении экономической безопасности США выступают следующие цели: 1) повышение конкурентоспособности американских товаров на внутреннем и внешнем рынках; 2) сокращение зависимости страны от иностранных займов; 3) укрепление возможностей выполнять международные обязательства в торгово-экономических и других областях.

В США в декабре 1995 г. президентом Дж. Бушем был утвержден меморандум о Национальной программе обеспечения экономической безопасности. На ее основе была создана единая в масштабах страны и взаимосвязанная во всех ее элементах система экономической безопасности. Для управления этой системой была создана межведомственная рабочая группа, в которую входили заместитель министра обороны, заместитель директора ЦРУ, министр энергетики, представители ФБР, руководители ведущих корпораций (например, «Дженерал электрик» и «Боинг»). Этой группой были не только обобщены и предложены вызовы и угрозы экономической безопасности США в их современном прочтении, но и положено начало периодическим выпускам специализированных справочников под названием «Каталог угроз экономической безопасности и их оценка» [18].

Заслуживает также внимания, насколько системным, просчитанным, продуманным оказался опыт США по реиндустриализации страны, репатриации иностранных инвестиций и производств с начала третьего десятилетия XXI века в связи деглобализацией и фрагментацией мировой экономики, в период пандемии и в ходе развернувшихся санкционных войн против России в связи с проведением Специальной военной операции (СВО). Протекционистская политика на товары экспорта в США; принятый администрацией Дж. Байдена закон «О снижении инфляции» и поставки в Европу более дорогого американского сланцевого газа; давление на европейских партнеров в части свертывания торговли с Китаем и Россией; скупка, якобы в интересах европейской солидарности, блокирующих или контрольных пакетов акций ведущих и системообразующих европейских банков и компаний американскими хедж-фондам – все это создавало эксклюзивные условия для США на товарных и инвестиционных рынках, способствовало перемещению туда промышленного капитала и позволяло американцам оперативно решить назревавших годами целый ряд проблем экономической безопасности.

Управление экономической безопасностью и государственное стратегическое планирование. Как уже отмечалось, одной из ключевых проблем управления экономической безопасностью является ее интеграция в систему государственного стратегического планирования. Как это происходит на уровне президентской ветви власти – относительно понятно. На этом уровне осуществляется стратегическое целеполагание посредством политического планирования в виде формулировки национальных стратегических задач, взаимосвязанных с ними стратегических проектов и государственных программ, а также ежегодных посланий Президента РФ Федеральному собранию РФ.

Менее ясно, как происходит дальнейшая конкретизация этой работы, а также ее продолжение на уровне работы правительства и его министерств, ведомств, контрольно-надзорных институтов. Кроме того, нет ни четкого

понимания, ни регулярных механизмов того, как работают цепочки взаимосвязи контрольно-ревизионных и контрольно-надзорных органов, когда проверки вскрывают не просто провалы экономической политики государства, но и выход отдельных участков производства и управления за рамки правового поля, и там, где это становится предметом уголовных правонарушений. Как передавать соответствующую информацию и дела, в компетенцию правоохранительных структур для проведения экономических расследований, и далее – органам правосудия? Здесь существуют и правовые, и экономические нестыковки – как со стороны контрольных, так и правоохранительных институтов. Регулярные связи и механизмы взаимодействия в этой области не налажены.

Также нет ясности с теми аспектами государственного стратегического планирования, которые конкретно касаются проблематики национальной безопасности. В арсенале Совета безопасности есть несколько форм, в компетенции которых находятся данные вопросы.

Ежегодный доклад о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению, предоставляемый Президенту РФ (в его качестве Председателя Совета безопасности РФ).

Заседания Совета Безопасности проводятся на регулярной основе в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности, как правило, один раз в квартал:

- внеочередные заседания Совета Безопасности могут проводиться в случае необходимости;
- совместные заседания Совета Безопасности и совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации;
- оперативные совещания Совета Безопасности проводятся Председателем Совета Безопасности, как правило, один раз в неделю в целях обсуждения текущих вопросов обеспечения национальной безопасности, требующих принятия управленческих решений;
- совещания по стратегическому планированию проводятся с постоянными членами Совета Безопасности в целях подготовки решений Президента Российской Федерации по стратегическим направлениям обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации.

Важно отметить, что решения, принятые на совещаниях по стратегическому планированию, оформляются протоколами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности. В целях реализации решений, принятых на таких совещаниях, могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации. Вступившие в силу решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.

Но очевидно и другое. Непосредственно Совет Безопасности не может выдавать предписания органам федеральной исполнительной власти, находящимся в подчинении Правительства РФ, а в структуре Правительства РФ нет конкретного органа, которому были бы приданы соответствующие компетенции и функции по сопровождению этих решений на правительственном уровне (в плане организации, координации и контроля исполнения). Это делает проблематичным реализацию принятых решений.

В качестве обсуждаемого варианта можно было бы предложить следующее. Действующему Совету при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, в поле действия которого как раз и находятся основные компетенции по координации деятельности органов публичной власти всех уровней, институтов развития и предпринимательских сообществ при реализации стратегических проектов и государственных программ, иных стратегических задач, – придать дополнительные функции по интеграции решений, принятых в рамках Совета Безопасности РФ в части национальной безопасности в общую систему государственного стратегического планирования.

В рамках правительства рассмотреть вопрос о включении в состав функций Координационного центра Правительства Российской Федерации, который сейчас профилирован, в основном, на решение вопросов координации и контроля по стратегическим задачам и целям, в том числе, реализацию решений совещаний Совета Безопасности РФ, согласованных в Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. В окончательном виде они в качестве заданий доводятся до непосредственных исполнителей. Перекрестный контроль за исполнением решений Совета безопасности в этом случае будет обеспечиваться по всей вертикали исполнительной власти и государственного управления.

Необходимо определиться с включением в контур управления экономической безопасностью Счетной палаты РФ. В качестве независимого органа финансового контроля, находящегося в подчинении Федерального собрания РФ и уполномоченного проводить, в том числе, государственный аудит достижения стратегических целей развития РФ, Счетная Палата РФ могла бы включить и такие функции и полномочия, как аудит кредитно-денежной и бюджетно-налоговой политики в интересах экономической безопасности, хотя это может потребовать уточнения ее официальных полномочий. Но и в более широком плане, поскольку экономическая безопасность входит в число стратегических приоритетов государства, она могла бы стать регулярным объектом государственного аудита на предмет соответствия законодательству Российской Федерации в области обеспечения экономической безопасности; целям и приоритетам Стратегии экономической безопасности; ориентирам и целевым показателям государственного

стратегического плана и национальных стратегических задач, стратегических проектов и государственных программ. В порядке текущего контроля она могла бы отслеживать и исполнение решений, принимаемых рабочими органами Совета Безопасности РФ. Работу же Координационного центра целесообразно было бы скоординировать с работой Департамента проектной деятельности (Проектного офиса) Правительства РФ, методиками организации деятельности последнего по тем схемам, которые, в свое время сформулировал тогда еще вице-премьер Правительства РФ Андрей Белоусов [19].

Особый вопрос – об использовании ресурсов общественного контроля и институтов гражданского общества в деле публичного управления экономической безопасностью РФ. Это ключевой вопрос новой парадигмы публичной власти и управления вообще [20]. Это также вопрос использования положительного зарубежного опыта обеспечения внутренней безопасности силами неправительственных организаций, движений, институтов гражданских инициатив [21-25].

И, наконец, один из самых деликатных вопросов, требующих теоретического разрешения, – вопрос о взаимоотношениях и согласовании экономической и финансовой безопасности, стоящими за главными ориентирами государственного стратегического планирования, – интересами сбережения народа, развития и экономического роста и практической направленностью денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, сопряженными с ними параметрами и регуляторами, влияющими на экономику, бизнес, инвестиции, ценные бумаги, институты страхования. Уже одно то, что горизонты государственного стратегического планирования, стратегических проектов различного вида и уровня и государственных программ выходят далеко за пределы текущих промежутков времени, в которых действуют специальные институты власти (Центробанк и Минфин, регуляторы финансовых рынков), уже порождает конфликты экономической и финансовой безопасности. Стало уже общим местом то, как в интересах борьбы с инфляцией можно приносить в жертву экономический рост; в интересах борьбы с бюджетным дефицитом замораживать в резервах столь нужные для инвестирования доходы от экспорта сырья; а сами резервы в конвертируемых валютах размещать за рубежом в виду получения процентных доходов («деньги должны работать»). И это не просто вопросы к руководителям соответствующих финансовых институтов. Это вопрос о научно обоснованных критериях и приоритетах в системах национальной, экономической и финансовой безопасности, иерархии интересов, ориентиров, целей и задач, соотношении выгод и потерь от тех или иных используемых методов обеспечения отдельных видов безопасности. Данный вопрос, так или иначе, надо решать безотлагательно.

Библиографический список

- [1] Указ Президента Российской Федерации от 29.04.1996 № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9261>
- [2] Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/11782>
- [3] Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14927/>
- [4] Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 20, ст. 2444) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/29277>
- [5] Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046/page/1>
- [6] Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921>.
- [7] О неопределенности как аналитической категории в прогностике и инструменте сценарирования; концепциях национальной безопасности. Мир после кризиса. Глобальные тенденции – 2025: меняющийся мир. С. 148. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.classs.ru/library/node/3547>
- [8] Неймарк М.А. Красные линии стратегической безопасности России: от метафоры к критической альтернативе // Научно-аналитический журнал Обозревател. Observer. 2022. № 1. С. 1-10.
- [9] Городецкий А.Е., Зиядуллаев И.С. Красные линии стратегии национальной экономической безопасности: мировой опыт и уроки для России // Материалы международной научно-практической конференции / под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова, к.ф.-м.н., доц. К.Х. Зоидова. М.: ФГБУН «Институт проблем рынка РАН», 2019. С. 55-66.
- [10] Городецкий А.Е. Национальная и экономическая безопасность: императивы меняющейся стратегической культуры // Развитие и безопасность. 2019. № 4. С. 13-25.
- [11] Крюков С.В. Форсайт: от прогноза к формированию будущего // TERRA ECONOMICUS. 2010. Т. 8. № 3. Ч. 2. С. 7-17.
- [12] Городецкий А.Е. Экономическая безопасность: новая стратегия в новых реалиях // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 1. С. 7-21.
- [13] Сергеев А.Ю. Основы экономической безопасности: учеб. пособие. Пенза: ПГУ, 2019. 212 с.
- [14] Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника: монография / кол. авторов; под науч. ред. С.Н. Сильвестрова. М.: РУСАЙНС, 2018. 350 с.

-
- [15] Кикоть-Глуходедова Т.В. Основы правовой регламентации системы обеспечения внутренней безопасности США // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 2. С. 93-96.
- [16] Сербиненко Д.В. Реорганизация системы национальной безопасности США в контексте формирования современной американской внешнеполитической стратегии (1993–2004 гг.). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2005. С. 16-18.
- [17] Вечканов Г. Экономическая безопасность: учебник для вузов. СПб., 2007. 376 с.
- [18] Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/38949/>
- [19] Смотрицкая И.И., Черных С.И., Сазонова Е.С. Концепция публичного управления в контексте долгосрочных целей новой экономической политики // Вестник Института экономики. 2022. № 4. С. 60-76.
- [20] Организация Объединенных Наций A/HRC/52/72/ Генеральная Ассамблея/ Совет по правам человека. Пятьдесят вторая сессия 27 февраля – 31 марта 2023 года [Электронный ресурс]. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/618/71/pdf/g2261871.pdf>.
- [21] Канунников А.А. Гражданское общество в условиях европейского интеграционного процесса. Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. М., 2017. 441 с.
- [22] Воронов А.М. Институты гражданского общества в негосударственной системе обеспечения национальной безопасности современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 35. С. 33-41.
- [23] Яцуляк В.В. Институты гражданского общества и их роль в совершенствовании механизмов обеспечения безопасности личности, общества и государства в современных условиях и перспективные тенденции их развития // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. Т. 14. № 11. С. 2012-2021.
- [24] Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, Ю.А. Тихомиров и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013. С. 55-91.

A.E. Gorodetsky

**UPDATES OF THE METHODOLOGICAL BASIS
OF THE THEORY OF ECONOMIC SECURITY:
WHAT THE CHANGES DICTATE**

Institute of economics of the Russian Academy of Sciences
Moscow, Russia

Abstract. The paper aims to identify fundamental development factors that determine directions and development of economic security systems and management models for these systems. Economic security is considered as a subsystem and core of Russia's national security. Internal national security systems develop as part of the state structure of their countries, but they also reflect patterns dictated by international security systems, which, in turn, are an organic part of historically determined and successive systems of international public, legal and economic laws and order. The Russian system of national and economic security was formed in the context of the post-bipolar world and reflected many features of its inherent security systems. Today, the world has entered the era of change of the previous world order and its inherent institutions. This process occurs in conditions of acute contradictions and conflicts, giving rise to new challenges and threats, uncertainties and risks that force us to take a fresh look at theoretical, institutional and managerial foundations of economic security. The article presents new ideas regarding the conceptual apparatus of the theory of economic security, problems of the institutional section of economic security in the context of its internal model, shortcomings of the current system of economic security management, and possible options for reforming public management of economic security, including through setting up regular mechanisms of interaction with state strategic planning and the latest methods of forecasting and anticipating the future.

Keywords: security institutions; national security; economic security; multipolar world; new security environment, understanding of economic security; its objects; challenges, risks and vulnerabilities; uncertainties and risks; red and dividing lines, criteria and measures; relationship with state strategic planning, economic and financial security.

References

- [1] Decree of the President of the Russian Federation of 29.04.1996 No. 608 "On the State Strategy for Economic Security of the Russian Federation (Basic Provisions)" [Electronic resource]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9261>
- [2] Decree of the President of the Russian Federation of 17.12.1997 No. 1300 "On Approval of the Concept of National Security of the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/11782>
- [3] Decree of the President of the Russian Federation of 10.01.2000 No. 24 "On the Concept of National Security of the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14927/>

-
- [4] Decree of the President of the Russian Federation of May 12, 2009 No. 537 "On the National Security Strategy of the Russian Federation until 2020" (Collected Legislation of the Russian Federation, 2009, No. 20, Art. 2444) [Electronic resource]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/29277>
- [5] Decree of the President of the Russian Federation of July 2, 2021 No. 400 "On the National Security Strategy of the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046/page/1>
- [6] Decree of the President of the Russian Federation of 13.05.2017 No. 208 "On the Strategy of Economic Security of the Russian Federation for the Period up to 2030" [Electronic resource]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41921>.
- [7] On uncertainty as an analytical category in forecasting and a scenario planning tool; concepts of national security. The world after the crisis. Global trends - 2025: a changing world. [Electronic resource]. Available at: <http://www.classs.ru/library/node/3547>
- [8] Neimark, M.A. (2022). [Red lines of Russia's strategic security: from metaphor to critical alternative]. *Nauchno-analiticheskij zhurnal Obozrevatel'* [Scientific and analytical journal Observer]. № 1. pp. 1-10. (In Russ).
- [9] Gorodetsky, A.E., Ziyadullaev, I.S. (2019). [Red lines of the national economic security strategy: global experience and lessons for Russia]. *M.: Institut problem rynka RAN* [Moscow: Institute of Market Problems of the Russian Academy of Sciences], pp. 55-66. (In Russ).
- [10] Gorodetsky, A.E. (2019). [National and economic security: imperatives of a changing strategic culture]. *Razvitie i bezopasnost' / NGTU im. R.E. Alekseeva. Nizhnij Novgorod* [Development and security / NNSTU n.a. R.E. Alekseev. Nizhny Novgorod]. № 4. pp. 13-25. (In Russ).
- [11] Kryukov, S.V. (2010). [Foresight: from forecasting to shaping the future]. *TERRA ECONOMICUS* [TERRA ECONOMICUS]. Vol. 8. № 3. Part 2. pp. 7-17. (In Russ).
- [12] Gorodetsky, A.E. (2018). [Economic security: a new strategy in new realities]. *Problemy teorii i praktiki upravlenija* [Problems of management theory and practice]. № 1. pp. 7-21. (In Russ).
- [13] Sergeev, A.Yu. (2019). [Fundamentals of economic security: a textbook]. *Penza: Izd-vo PGU* [Penza: Publishing house of PSU]. 212 p. (In Russ).
- [14] Silvestrov, S.N. (2018). *Jekonomicheskaja bezopasnost' Rossii: metodologija, strategicheskoe upravlenie, sistemotehnika: monografija* [Economic security of Russia: methodology, strategic management, systems engineering: monograph]. Moscow: RUSAINS. 350 p. (In Russ).
- [15] Kikot-Glukhodedova, T.V. (2010). [Fundamentals of Legal Regulation of the System of Ensuring Internal Security of the USA]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. № 2. pp. 93-96. (In Russ).
- [16] Serbinenko, D.V. (2005). [Reorganization of the US National Security System in the Context of the Formation of Modern American Foreign Policy Strategy (1993-2004)]. *Moskva* [Moscow]. pp. 16-18. (In Russ).
- [17] Vechkanov, G. (2007). [Economic Security]. *Uchebnik dlja vuzov. Sankt-Peterburg* [Textbook for Universities. St. Petersburg]. 376 p. (In Russ).

- [18] Meeting of the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation for Strategic Development and National Projects [Electronic resource]. Available at: <http://government.ru/news/38949//>
- [19] Smotritskaya, I.I., Chernykh, S.I., Sazonova, E.S. (2022). [The concept of public administration in the context of long-term goals of the new economic policy]. *Vestnik Instituta jekonomiki* [Bulletin of the Institute of Economics]. № 4. pp. 60-76. (In Russ).
- [20] United Nations A/HRC/52/72/ General Assembly/ Human Rights Council Fifty-second session 27 February - 31 March 2023 [Electronic resource]. Available at: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/618/71/pdf/g2261871.pdf>.
- [21] Kanunnikov, A.A. (2017). [Civil society in the context of the European integration process]. *Moskva* [Moscow]. 441 p. (In Russ).
- [22] Voronov, A.M. (2017). [Civil society institutions in the non-state system of ensuring national security of modern Russia]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* [Bulletin of Perm University. Legal sciences]. pp. 33-41. (In Russ).
- [23] Yatsulyak, V.V. (2018). [Civil society institutions and their role in improving the mechanisms for ensuring the security of the individual, society and the state in modern conditions and promising trends in their development]. *Nacional'nye interesy: priority i bezopasnost'* [National interests: priorities and security]. pp. 2012-2021. (In Russ).
- [24] Participation of Civil Society Institutions in Combating Corruption: A Scientific and Practical Guide / T.A. Edkova, O.A. Ivanyuk, Yu.A. Tikhomirov et al.; ed. by Yu.A. Tikhomirov. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, POLIGRAPH-PLUS, 2013. pp. 55-91. (In Russ).