

Ирина КАРАБАЕВА, Евгений ИВАНОВ

СТАБИЛЬНОСТЬ ИЛИ РАЗВИТИЕ: ЧТО СЕГОДНЯ СМОЖЕТ ОБЕСПЕЧИТЬ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ?*

Сегодня в России пенсионные, налоговые, кредитные и другие финансовые инициативы правительства существенно меняют хозяйственные и социальные нормы для населения. Формируются противоречия и риски действующей финансовой политики правительства, сдерживающие решение задачи «достижения темпов роста выше мировых» и обеспечение политической стабильности в обществе. Это требует тщательного изучения направлений финансовой политики, в рамках которых сформировался ряд значительных препятствий для решения социальных, экономических, инновационных и других стратегических задач развития нашей страны и ее регионов. На основе статистического анализа в статье обосновывается, почему современная бюджетная концепция не ориентирована на создание необходимых условий для развития «прорывных» темпов роста российской экономики. Показано, какие недоработки и противоречия действующей системы бюджетного регулирования препятствуют реализации задач обеспечения экономической и национальной безопасности страны. Представлены базовые направления реформирования действующей бюджетной концепции Правительства РФ.

Ключевые слова: финансовая политика государства, национальная безопасность, экономическая безопасность, риски инновационного развития, риски социального развития, система государственного управления, субъекты Федерации, экономический рост

JEL: H60, H12, H77, H131

Ощущение успешного поступательного развития российской экономики, стабильности ее финансовой системы, достижение национальной безопасности и социальной защищенности граждан позиционировались как главные направления и последовательно воспроизводимые достижения деятельности российского правительства в течение последних шести лет.

*Статья подготовлена в рамках Программы ФНИ государственных академий наук на 2017–2019 гг. в соответствии с темой ГЗ № госрегистрации АААА-А17-117021750046-0 УДК 33:005 «Проблемы обеспечения социально-экономической безопасности в ходе развития государственного стратегического планирования».

Что же произошло? Почему сегодня после шестилетнего периода стабильности (2012–2018 гг.) с небольшими, но неизменными темпами роста, с низкой инфляцией, последовательным (пусть ограниченным) повышением уровня пенсий, минимальной заработной платы, социальных пособий наблюдается резкий разворот. Разворот в сторону асоциальной пенсионной реформы, последовательного ужесточения ценовой и налоговой политики? Почему возобновился рост уровня бедности в стране?

А ведь экономические и социальные успехи в повышении жизненных стандартов российского общества были не так давно вполне реальными. Численность «бедных» за период 2002–2012 гг. снизилась более чем в 2 раза, однако затем по каким-то причинам вновь начала расти. Стоит также вспомнить, что темпы экономического роста в России сравнительно недавно были выше среднемировых. Так, в 2010 г. темпы прироста ВВП составили 4,5%, в 2011 г. — 4,3%, в 2012 г. — 3,5%. А потом они резко снизились до 1,3% в 2013 г., когда и цены на нефть были 100 долл./барр., и о санкциях еще никто не задумывался [1].

Т а б л и ц а 1

**Параметры социально-экономического развития Российской Федерации
в 2010–2015 гг. (в % к предыдущему году)**

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Темпы роста ВВП	104,5	104,3	103,5	101,3	100,7	97,2
Инвестиции в основной капитал	106,3	110,8	106,8	100,8	98,5	89,9
Реальные денежные доходы населения	105,9	100,5	104,6	104,0	99,3	96,8
Инфляция	108,8	106,1	106,6	106,5	111,4	112,9
Дефицит (-) профицит (+) консолидированного бюджета, в % к ВВП	-3,4	+1,4	+0,4	-1,2	-1,1	-3,4

Источники: [1, с. 37–39, 470]; [2, с. 37–39, 475].

Почему же наша страна еще до введения внешних санкций и снижения цен на нефть растеряла экономические успехи? Почему мы перестали ощущать безусловность экономической и социальной безопасности для страны и ее населения в целом? В чем причины этого крайне негативного явления? Попробуем найти для него объективные основания.

«Успехи» бюджетной политики 2012–2018 гг.

Отправной точкой обеспечения как оборонной, так и экономической безопасности является достаточное финансирование. Обеспечение такого финансирования напрямую зависит от функциональной направленности системы государственного управления и определяемой ей денежно-финансовой политики. Конечно, помимо бюджетных средств в экономику значительные средства вкладываются бизнесом. Однако нельзя забывать, что предпринимательский сектор очень чутко реагиру-

ет на бюджетную политику государства. И темпы роста или снижения вложений бизнеса напрямую коррелируются с направленностью бюджетных расходов.

Напомним, что после кризиса 2008–2009 гг. наступил период борьбы за профицитность бюджета. И в 2011–2012 гг. эта цель была достигнута: стоит вспомнить как звучали тогда победные фанфары. Но настораживало, что темпы роста ВВП стали неуклонно затухать (см. табл. 1). Попытка выправить положение за счет некоторого увеличения в 2012–2015 гг. расходов бюджета практически не дала результатов (см. табл. 2). *Механизм торможения экономического роста был уже запущен*, и темпы прироста ВВП начали быстро снижаться.

Т а б л и ц а 2

Основные параметры консолидированного бюджета за период 2011–2017 гг.

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы, трлн руб.	20,8	23,5	24,4	26,8	26,9	28,2	30,6
В % к предыдущему году	130	113	103,8	103,8	100,4	104,8	108,5
Расходы, трлн руб.	20,0	23,2	25,2	27,6	29,7	31,3	32,4
В % к предыдущему году	113,6	116,0	108,6	109,5	107,6	105,4	103,5
Профицит (+) дефицит (-) трлн руб.	+0,8	+0,3	-0,8	-0,8	-2,8	-3,1	-1,3
В % к ВВП	+1,4	+0,4	-4,2	-1,1	-3,4	-3,8	-1,5

Источники: [1, с. 34–35]; [2, с. 34–35]; [3, с. 34–35].

Следует отметить, что в таблице 2 приведены темпы роста расходов бюджета в номинальном выражении, но ведь была и инфляция: 2012 г. — 6,6%; 2013 г. — 6,5%; 2014 г. — 11,4%; 2015 г. — 12,9%; 2016 г. — 5,4%; 2017 г. — 2,5%. Это означает, что практически, начиная с 2014 г. расходы бюджета в реальном измерении постоянно снижались, что *усиливало отрицательное воздействие бюджетной политики на экономический рост*.

В итоге бюджет вновь стал дефицитным, и потребовался новый цикл борьбы за преодоление этой тенденции. В этих целях начиная с 2013 г. последовательно снижались темпы роста бюджетных расходов, и к 2017 г. цель была почти достигнута: дефицит бюджета к 2017 г. резко сократился, а в первом полугодии 2018 г. наконец наступил новый период его профицитности. Доходы бюджета за январь–июнь 2018 г. были сформированы на 56,6% против ожидаемых 50%, и получено дополнительных доходов в сумме 1 трлн руб. Но эти деньги не были израсходованы на развитие экономики. Расходы федерального бюджета выполнены всего на 46,9%, что означает уменьшение финансирования экономического роста на 500 млрд руб. Таким образом, за январь–июнь 2018 г. из экономики было изъято порядка 1,5 трлн руб. Соответственно, вместо предусмотренного бюджетом дефицита в размере 1,3 трлн руб. был получен профицит в сумме 0,9 трлн руб. Следует отметить,

что Минэкономразвития России прогнозирует дальнейшее ограничение расходов и пролонгирование профицита бюджета еще как минимум на 2 года [4].

Т а б л и ц а 3

**Параметры федерального бюджета Российской Федерации на 2019 г.
и на плановый период 2020–2021 гг.**

Показатели	2019	2020	2021
Доходы, трлн руб.	20,0	20,2	21,0
В % к предыдущему году с поправкой на инфляцию	102,6	97,3	100,0
В % к ВВП	18,9	18,3	17,7
В том числе нефтегазовые, трлн руб.	8,3	7,9	8,0
В % к предыдущему году с поправкой на инфляцию	91,5	91,7	97,4
В % к ВВП	7,8	7,2	6,8
В % ко всем доходам	41,5	39,1	38,1
Расходы, трлн руб.	18,1	19,0	20,0
В % к предыдущему году с поправкой на инфляцию	99,7	101,1	101,2
Профицит (+) дефицит (-), трлн руб.	+1,9	+1,3	+1,0

Источник: [5, с. 7–8].

Но финансовым властям России таких успехов показалось недостаточно. На рубеже 2018–2019 гг. было *допущено и простимулировано существенное падение курса рубля*, что выразилось в увеличении доходов предприятий-экспортеров и появлении предложений о методах изъятия этих доходов в бюджет. При этом Правительство проявило лояльность и отказалось от насильственного изъятия полученных на разности валютных курсов дополнительных доходов бизнеса, но пошло по пути договоренности с предпринимательским сектором о переориентации части этих доходов в проекты, соответствующие приоритетам майского (2018 г.) Указа Президента РФ.

Следует обратить особое внимание на причину падения курса рубля на рубеже 2018–2019 гг. Сегодня часто можно услышать, что оно было вызвано намерением США ввести новые экономические санкции. Но рубль упал по другой причине. Дело в том, что в этот период Минфин с помощью Центробанка проводил очень крупные закупки иностранной валюты в рамках бюджетного правила, требующего изымать в пользу бюджета или резервов дополнительные доходы от превышения фактической мировой цены на нефть, заложенной в бюджете (более 70 долл./барр. вместо 40 долл./барр.). На валютный рынок была выброшена огромная рублевая денежная масса для закупки долларов. Тем самым был искусственно создан дефицит долларов на валютном рынке и избыток рублевой денежной массы. А в конце 2018 г. Центробанк заявил, что он прекращает покупать доллары, и падение рубля затормозилось. Выиграл от этой финансовой операции только Минфин, экономика же страны пострадала.

Базовые направления политики Центробанка РФ в 2012–2018 гг.

Важной составляющей финансовой политики страны является кредитная политика Центробанка. Ключевая ставка была заявлена как основной инструмент денежно-кредитной политики в сентябре 2013 г. и составляла до конца 2013 г. 5,5% годовых. Инфляция по итогу 2013 г. составила 6,45%. В 2014 г. ключевая ставка менялась 6 раз исключительно в сторону повышения и была увеличена к концу 2014 г. до 17%. Совет директоров Банка России отметил, что данное решение было обусловлено необходимостью ограничить существенно возросшие в последнее время девальвационные и инфляционные риски. Инфляция по итогу 2014 г. составила 11,36%. 2015 г., начавшийся со ставки 17% годовых, продолжился постепенным ее снижением до 11%. Инфляция по итогу 2015 г. составила 12,9%. В течение января-июня 2016 г. Банк России периодически принимал решение сохранить действовавшую с 2015 г. ключевую ставку на уровне 11% годовых, с 14 июня — снизил ее до 10,5%, а с 19.09.2016 г. снизил до 10%. На конец 2016 г. ключевая ставка сохранена на уровне 10%. Инфляция в 2016 г. составила 5,4%. С начала же 2017 г. началось методичное понижение ключевой ставки с 10% до 7,75% к концу года. Инфляция в России за 2017 г. составила 2,5%. В течение 2018 г. ключевая ставка Банка России дважды снижалась с 7,75% до 7,25%, а с 17.09.2018 г. повышена до 7,5%. С 17.12.2018 г. ставка вновь повышена до 7,75% [6].

Принятое решение носит упреждающий характер и направлено на ограничение инфляционных рисков, которые остаются, по мнению финансистов, на повышенном уровне: сохраняется неопределенность относительно дальнейшего развития внешних условий, а также реакции цен и инфляционных ожиданий на повышение НДС. Аналитики ЦБ полагают, что повышение ключевой ставки позволит предотвратить устойчивое закрепление инфляции на новом уровне. В 2018 г. Росстат предварительно оценил инфляцию на уровне 4,2%. По прогнозу же ЦБ в 2019 г. инфляция составит 5–5,5%, при этом на пике она может подниматься и до 6%, а в 2020 г. она вернется к цели регулятора на уровне 4% [6].

Т а б л и ц а 4**Динамика ключевой ставки Банка России с момента ее введения**

Период действия ставки	Ключевая ставка Банка России, в %
с 17 декабря 2018 г. по 08 февраля 2019 г. (дата может уточняться)	7,75
с 17 сентября 2018 г. по 16 декабря 2018 г.	7,50
с 26 марта 2018 г. по 16 сентября 2018 г.	7,25
с 12 февраля 2018 г. по 25 марта 2018 г.	7,50
с 18 декабря 2017 г. по 11 февраля 2018 г.	7,75
с 30 октября 2017 г. по 17 декабря 2017 г.	8,25
с 18 сентября 2017 г. по 29 октября 2017 г.	8,50

О к о н ч а н и е т а б л . 4

с 19 июня 2017 г. по 17 сентября 2017 г.	9,00
с 02 мая 2017 г. по 18 июня 2017 г.	9,25
с 27 марта 2017 г. по 01 мая 2017 г.	9,75
с 19 сентября 2016 г. по 26 марта 2017 г.	10,00
с 14 июня 2016 г. по 18 сентября 2016 г.	10,50
с 03 августа 2015 г. по 13 июня 2016 г.	11,00
с 16 июня 2015 г. по 02 августа 2015 г.	11,50
с 05 мая 2015 г. по 15 июня 2015 г.	12,50
с 16 марта 2015 г. по 04 мая 2015 г.	14,00
с 02 февраля 2015 г. по 15 марта 2015 г.	15,00
с 16 декабря 2014 г. по 01 февраля 2015 г.	17,00
с 12 декабря 2014 г. по 15 декабря 2014 г.	10,50
с 05 ноября 2014 г. по 11 декабря 2014 г.	9,50
с 28 июля 2014 г. по 04 ноября 2014 г.	8,00
с 28 апреля 2014 г. по 27 июля 2014 г.	7,50
с 03 марта 2014 г. по 27 апреля 2014 г.	7,00
с 13 сентября 2013 г. по 02 марта 2014 г.	5,50

Источник: [6, с. 3].

Приведенные в *таблице 4* цифры наглядно показывают *антистимулирующий характер политики ЦБ по развитию кредитования реального сектора экономики*, проводимой с начала 2014 г. Стоит вспомнить, что в 2013 г. против 2006 г. кредиты, предоставляемые банками организациям, увеличились в 4,6 раза, а в 2017 г. против 2013 г. всего в 1,6 раза. Кредитование реального сектора экономики явно шло на спад.

Первоочередной заботой Центробанка остается не развитие кредитной политики, а прежде всего *снижение уровня инфляции*. Так, в августе 2018 г., при еще спокойной тогда инфляционной ситуации Центробанк подготовил аналитическую записку «Отраслевые особенности долгового финансирования в России и уязвимость к финансовым шокам» [7], в которой отмечалось, что многие отрасли производства, в первую очередь обрабатывающие и сельскохозяйственные, существенно увеличили объемы кредитования, а значит они ставят себя в зависимость от возможных шоков, что требует создания условий для сокращения кредитования этих отраслей.

Как видим, политика ЦБ фактически ориентирована на сдерживание экономического роста за счет слабого стимулирования объемов кредитования.

Другим важным направлением политики ЦБ является накопление золотовалютных резервов. Международная практика исходит из того,

что размер золотовалютных резервов не должен превышать трехмесячный размер импорта национальной экономики. В нашей стране за последние годы импорт составлял в 2014 г. — 307,9 млрд долл., в 2015 г. — 193 млрд долл. и в 2016 г. — 191,4 млрд долл., т.е. около 700 млрд долл. за три года или более 230 в среднем за год и около 60 млрд долл. за 3 месяца. Вот примерно таким должен быть и объем золотовалютных резервов.

В реальности на начало 2018 г. объем золотовалютных резервов составил 432,7 млрд долл. [6]. Таким образом лишних денег здесь оказалось порядка 370 млрд долл., или согласно обменному курсу (66 руб. за долл. на то время) 24 трлн руб. Это колоссальные финансовые ресурсы, которые могли быть использованы на обеспечение ускорения роста нашей экономики, но эти ресурсы не используются и вряд ли будут использованы в ближайшее время. За последние годы растет доля золота в золотовалютных резервах, хотя эта доля пока еще невелика (18%). И это правильно, т.к. защищает нас от нестабильной ситуации на мировом валютном рынке. Однако активная политика необоснованного роста золотовалютных резервов неизбежно выводит значительные объемы денежной массы из оборота и опосредованно направлена на торможение экономического развития нашей страны.

Таким образом, бюджетная политика государства и кредитная политика ЦБ слаженно действовали в одном направлении — *сдерживать насыщение хозяйственного оборота деньгами.*

Сдерживающие инвестиционные факторы в сферах экономического и социального развития страны в 2012–2018 гг.

Достаточность или недостаточность финансовых ресурсов, направленных на развитие экономики, в первую очередь проявляется в темпах роста (или снижения) инвестиций в основной капитал.

Т а б л и ц а 5

Инвестиции в основной капитал в РФ за 2012–2017 гг.

Показатели	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Инвестиции в основной капитал в % к предыдущему году в реальном выражении	106,8	100,8	98,5	89,9	99,1	104,4
<i>В том числе по основным видам экономической деятельности (в % к предыдущему году в реальном выражении)</i>						
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство	106,6	108,4	98,8	99,1	120,8	67,5
Добыча полезных ископаемых	121,1	107,8	107,0	111,2	118,7	106,9
Обрабатывающие производства	119,0	115,2	107,2	104,2	97,7	90,5
Оборудование	107,6	107,3	106,0	99,3	87,4	101,9
Здравоохранение	118,3	87,1	88,9	92,0	99,9	107,1
Жилье	109,9	109,6	119,8	107,9	103,8	101,3

Источники: рассчитано по [1, с. 445, 450–453]; [2, с. 423, 428–430, 433]; [3, с. 186, 191–193].

Здесь мы видим, что параллельно с уменьшением финансовых ресурсов, поступающих в хозяйственный оборот из бюджетной системы, происходит и *снижение инвестиций в основной капитал*, и только после очевидно рецессивной ситуации 2014–2017 гг. с перспективой войти в длительную стагнацию начинается процесс некоторого увеличения инвестиционных вложений. Обращает на себя внимание распределение инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности. Наиболее значимые инвестиционные вложения мы наблюдаем в добывающих экспорто ориентированных отраслях, а вот в обрабатывающую промышленность инвестиции весьма заметно снижались даже в номинальном измерении, переходя в итоге в минусовую зону.

Увеличение инвестиционных вложений в основной капитал в 2017 г., казалось бы, противоречит динамике расходов консолидированного бюджета, которые в этом году не показали роста в реальном измерении. Видимо, проблема инвестиционной активности действительно резко обострилась, и экономить пришлось уже на денежных доходах населения, а не на инвестиционных вложениях. Соответственно, рост инвестиций в 2017 г. в наибольшей степени проявился в отраслях социальной сферы, которые по этому показателю решительно вышли из отрицательной зоны. Продолжился рост инвестиций и в добывающих отраслях, а в обрабатывающих резко снизился.

Долговременное снижение инвестиций в целом по стране, в обрабатывающих отраслях и в социальной сфере соответственно сказалось на вводе в действие основных производственных фондов и базовых социальных объектов.

Т а б л и ц а 6

Индексы физического объема основных фондов и ввод в действие производственных мощностей и социальных объектов в 2012–2017 гг.

Наименование	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Индексы физического объема основных фондов, в % к предыдущему году	104,3	104,1	103,7	103,2	103,0	103,9
Все основные фонды	105,7	106,1	105,2	105,9	106,3	108,5
Из них:						
добыча полезных ископаемых	105,7	106,1	105,2	105,9	106,3	108,5
обрабатывающие производства	105,8	106,2	106,7	103,8	103,0	104,4
образование	103,8	103,8	103,0	102,2	101,6	102,0
здравоохранение	105,4	104,8	103,0	101,9	101,5	101,8
Ввод в действие:						
общеобразовательных организаций, тыс. ученических мест	48,8	70,0	55,7	66,3	90,3	108,4
дошкольных организаций, тыс. мест	53,9	90,3	128,9	143,3	63,3	40,8
больничных организаций, тыс. коек	9,5	8,6	9,7	4,3	6,1	3,9
жилых домов, млн кв. м	65,7	70,5	84,2	85,3	80,2	79,2

Источники: [2, с. 65, 278, 281]; [3, с. 64, 284, 287].

Наиболее четко тенденции в наращивании производственного потенциала и развития социальной сферы видны по цифрам индексов физического объема основных фондов. Даже по всем основным фондам эти индексы пусть не очень сильно, но на протяжении 2012–2016 гг. неуклонно снижаются. Однако эта тенденция различным образом проявляется по добывающим и обрабатывающим группам отраслей. Выше при анализе динамики индексаций в основной капитал отмечалось, что в экспортные добывающие отрасли охотно вкладывались и государство, и бизнес. Теперь это сказалось и на динамике основных фондов. По добывающим видам экономической деятельности темпы роста основных фондов практически не снижались, а к концу рассматриваемого периода росли. Что касается обрабатывающих отраслей, то здесь наблюдается явное и довольно сильное снижение.

Весьма показательны данные по вводу в действие объектов социальной сферы. Здесь достаточно быстро обнаружилась пагубность так называемой оптимизации общеобразовательных и медицинских организаций, особенно в сельских местностях. Поэтому после сильного спада ввода их в действие в 2014 г. пришлось спешно наращивать число объектов социальной сферы. Весьма острой социальной проблемой для экономики было обеспечение потребности в детских дошкольных учреждениях: их строительство постоянно вплоть до 2015 г. наращивалось. Поэтому представляется преждевременным резкое (в 2,3 раза) снижение их ввода в действие в 2016 г., особенно в связи с объявленной Президентом России программой стимулирования рождаемости. Характерна также динамика ввода в действие больничных коек, отражающая одно из направлений оптимизации медицины — перевод значительной части больных на амбулаторное долечивание. Однако, как мы знаем, амбулатории оказались не подготовлены к этому.

Наиболее проблемным традиционно остается один из определяющих вопросов формирования условий политической стабильности гражданского общества — вопрос обеспечения населения жильем. Как видно из *таблицы 6*, ввод в действие жилья довольно быстро возрастал до 2014 г., в 2015 г. практически стабилизировался (рост всего на 1,3%), в 2016 г. резко снизился и продолжал снижаться в 2017 г. В первом полугодии 2018 г. ввод в действие жилья вновь несколько возрос — на 1 млн кв.м против первого полугодия 2017 г. Но этого недостаточно, чтобы в 2024 г. достичь ввода в действие 120 млн кв. м жилья, как это намечено в послании Президента Федеральному Собранию от 01.03.2018 г. Для этого надо ежегодно обеспечить прирост ввода в действие жилья в объеме около 6 млн кв. м [8, с. 5]. Это очень трудная задача, требующая прорывного увеличения финансирования, в том числе и бюджетного.

При формировании жилищной программы руководством страны не учитывается также важный психологический фактор — государственная минимизация жилищных стандартов. Необходимо сказать, что в странах Европы жилищные условия считаются нормальными, а не тесными при условии, что число комнат (жилых помещений) в квартире(доме) как минимум на одну больше, чем число членов семьи. Это принятый всеми странами Европы минимальный стандарт жилищ-

ного обеспечения. Большинство же наших граждан об этом и не мечтают ни при ожидании в очереди социального жилья, ни при приобретении ипотечных займов.

К сожалению, в настоящее время происходит подмена задачи обеспечения людей качественным жильем задачей развития рынка ипотечного кредитования с сопутствующей схемой социальных льгот. Но при этом не учитывается серьезная проблема возможности, а по сути *неизбежности кризиса ипотечного кредитования*, без создания соответствующих государственных страховых фондов. Не стоит забывать и о том, что у нас еще существует сильный жилищный голод. Позорным является очередь на бесплатное жилье в 5% от всех семей в стране. Это те, кто никогда ни при каких льготных схемах ипотеки не сможет купить жилье.

Итак, мы видим, что и с позиций развития инвестиционной активности в производственной и социальной сферах результаты, ориентирующие на экономический рост, не слишком обнадеживают.

Динамика реальных денежных доходов населения в 2012–2018 гг.

Рассмотрим влияние на общую ситуацию в стране динамики реальных денежных доходов населения.

Т а б л и ц а 7

Реальные денежные доходы населения и розничный товарооборот в РФ, 2012–2017 гг. (в % к предыдущему году)

Показатели	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Реальные располагаемые денежные доходы населения	105	104	99	97	94	98
Реальная начисленная зарплата	108	105	101	91	101	103
Реальный размер назначенных пенсий	105	103	101	96	97	104
Доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в % ко всему населению)	10,7	10,8	11,2	13,3	13,3	13,2
Розничный товарооборот	106,3	103,9	102,7	90	95,4	101,3

Источники: [2, с. 37, 117–119]; [3, с. 38, 117].

Особые опасения вызывают *провальные показатели по динамике реальных денежных доходов населения*. Снижение этого показателя на 12% за четыре года означает и снижение или стагнационный прирост экономики в целом (снижение ВВП за 2013–2016 гг. на 2% и прирост в 2017 г. на 1,5%). Не может экономика расти при снижении или стагнационном росте доходов населения, как и доходы населения не могут расти на фоне низкого роста экономики. Это тесно взаимосвязанные величины. Обращает на себя внимание, что реальные денежные доходы населения снижаются в ряде случаев при росте заработной платы и пенсий. Это означает, что в данные периоды происходит существенное

снижение доходов от разного рода предпринимательской деятельности у значительной части инициативного населения.

Казалось бы, что выход из рецессии в 2017 г. дает некоторую надежду на дальнейший рост реальных денежных доходов населения. Однако это не так. В качестве положительных результатов Минэкономразвития прогнозирует снижение к 2020 г. доли населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума до 11,2%. И если по сравнению с 2016 г., когда этот показатель составлял 13,5%, данную перспективу можно рассматривать как достижение, то стоит вспомнить что в 2012 г. доля малообеспеченного населения составляла лишь 10,7%.

Как видим, ни объемы государственных расходов, ни инвестиционная политика в реальном и социальном секторах экономики, ни динамика реальных денежных доходов населения, т.е. ни один из базовых факторов экономической политики государства *не способствовал росту национальной экономики за прошедшие шесть лет.*

О возможности эффективного использования финансовых регуляторов экономической безопасности в 2019–2024 гг.

Сложности современного периода развития отечественной экономики, стоящие перед страной задачи выхода на «прорывные темпы роста», изменение качественной структуры человеческого капитала, выстраивание новой парадигмы внешнеэкономических связей со всей очевидностью требуют новых *многофакторных подходов* при формировании и реализации стратегии экономической и социальной безопасности нашей страны.

Приоритетной задачей властных структур является сейчас как можно быстрее дополнить оборонную безопасность как фактор доверия народа к власти фактором усиления социально-экономической безопасности во всех ее жизненно необходимых характеристиках: увеличении реальных доходов населения, повышении доступности для граждан высококачественной медицины и образования, резком повышении жилищной обеспеченности. И растягивать решение этих задач на шестилетний период крайне опасно. Кризис доверия может наступить гораздо раньше.

Какие же задачи в первую очередь необходимо решить Правительству?

В основном экономическом документе страны, федеральном бюджете на 2019–2021 гг., предполагается реализовать в рамках наступившего крайне ответственного периода развития российской экономики двукратную задачу — минимизацию инфляции и переход к ускоренным темпам экономического роста [9]. Поставленная задача по своей сути противоречива. Материалы статьи убедительно показывают, что достижение профицитности бюджета не является еще признаком успешного развития экономики и не обеспечивает автоматически достойные темпы ее роста. Однако в условиях остающейся достаточно неблагоприятной для российской экономики внешнеэкономической ситуации бюджетная концепция продолжает сохранять ориентированность на *проведение ограничительной политики, сокращение как социально значимых, так и инвестиционных расходов федерального бюджета.*

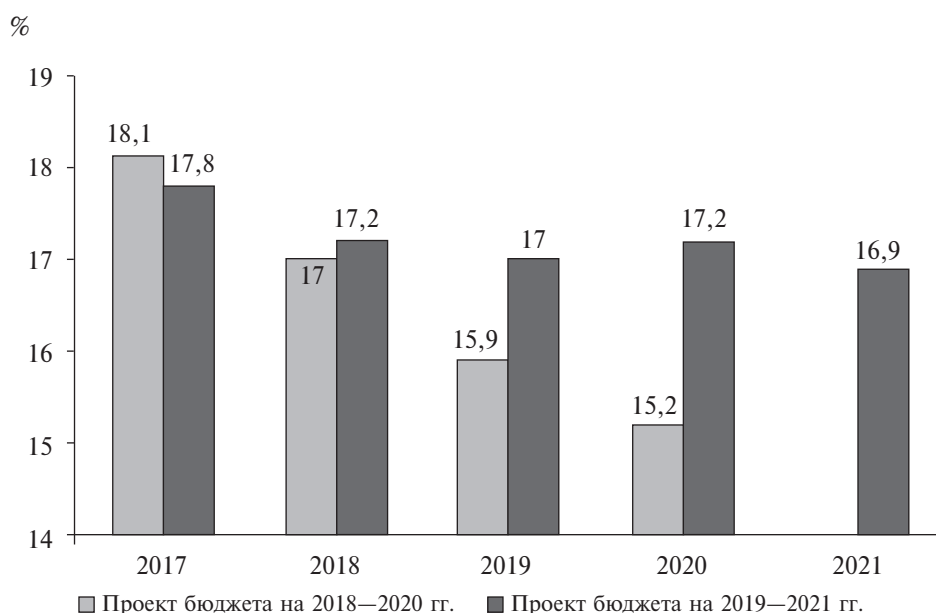


Рис. 1. Отношение объема расходов федерального бюджета (с учетом условно утвержденных) к объему ВВП в 2017–2021 гг., в %

Источник: данные Пояснительных записок к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [10, с. 11–12] и к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [11, Приложение № 6, с. 2–3].

Отчасти необходимость увеличения объемов финансирования реального и социального секторов экономики страны на фоне возрастания внешних и внутренних угроз сегодня понимается и Правительством. Именно поэтому разработчики Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [9] заложили в него более высокие, чем предполагалось в предыдущем трехлетнем бюджете, темпы роста расходов и, соответственно, повысили величину их отношения к валовому внутреннему продукту (см. рис. 1).

Однако мы наблюдаем не «прорывной» рост расходов бюджета, но лишь сохранение их общего объема по отношению к ВВП практически на нижнем уровне показателя 2017 г.

Стоит сказать несколько слов о предварительных подсчетах Росстатом темпов прироста ВВП за 2018 г. в объеме 2,3%. Если принять эту предлагаемую Росстатом оценку роста экономики в 2018 г. на уровне 2,3% как справедливую, то для ее объяснения можно отметить определенные тенденции в динамике производства.

Это, во-первых, устойчивый рост в горнодобывающем секторе за счет увеличения производства энергоносителей из-за временного пересмотра соглашения ОПЕК. Во-вторых, расширение строительства на основе крупных государственных и региональных проектов; в-третьих, положительная динамика в оптовой и розничной торговле

вместе с возросшей прибыльностью в сфере отельного и ресторанного бизнеса на волне проведения чемпионата мира по футболу летом 2018 г. Вместе с тем Росстат очевидно не учитывает или не хочет учитывать значительную инфляционную составляющую и в росте цен на товары и услуги летом 2018 г. за счет массового увеличения валютного потребительского спроса, а также в декабре 2018 г. за счет спекулятивной политики ЦБ.

Но и даже такой «гигантский» прирост ВВП по итогам 2018 г. не способен сформировать базу для необходимого роста реального производства и снятия значительной социальной напряженности. Параметры темпов прироста ВВП на ближайшее трехлетие прогнозируются МЭР в диапазоне от 1,3 до 3,1%. В дальнейшем на следующее за периодом 2019–2021 гг. трехлетие намечены темпы прироста ВВП на 3,2% в 2022 гг., на 3,3% — в 2023 и 2024 гг. [12]. Все это означает, что после первой трехлетки *прогнозируется замораживание экономического роста*. И это наиболее оптимистичный прогноз — остальные эксперты (МВФ, Центр развития НИУ ВШЭ, Институт ВЭБ и др.) ожидают более скромную динамику: от 1,2 до 2,4% в год [13]. Весьма проблематичен и выход на темпы выше среднемировых, поскольку все международные организации продолжают прогнозировать рост мировой экономики на 3,7–3,8% в год.

Представляется опасным успокаивать себя тем, что мировая экономика будет развиваться медленнее, в результате чего мы выполним поставленную задачу. Надо изменить в корне бюджетную политику, тормозящую экономический рост. При этом в сложившейся ситуации речь должна идти не о корректировке отдельных параметров и пропорций трехлетнего бюджета и шестилетнего прогноза социально-экономического развития, а *об изменении как бюджетной, так и в целом экономической ограничительной направленности развития российской экономики*.

Что же необходимо сделать для выполнения этих задач?

Первое. Серьезно скорректировать решения финансового блока Правительства, которые вопреки программе, провозглашенной Президентом в его послании Федеральному Собранию и майском (2018 г.) Указе, направлены не на ускорение темпов роста экономики и денежных доходов населения, а на приоритет достижения профицита бюджета. В этих целях необходимо в ходе исполнения бюджета в 2019 г. и в последующие годы резко скорректировать в сторону увеличения расходы бюджета, не боясь его дефицитности.

Второе. Центробанку и Минфину осуществить мероприятия по снижению ставки рефинансирования до размеров, способных обеспечить рост инвестиционной предпринимательской активности в объемах, способных обеспечить темпы роста ВВП на уровне 3–4% в год.

Третье. Существенно скорректировать налоговую политику Правительства. Вместо лихорадочных метаний в поиске источников пополнения бюджета за счет роста ставок косвенных налогов необходимо провести комплексную налоговую реформу, направленную на форми-

рование адаптивной к инновационной экономике системы социально ориентированного налогообложения, которое в течение уже нескольких десятилетий рассматривается в мире в качестве одного из основных экономических инструментов обеспечения стабильности в демократическом обществе.

Четвертое. Существенно скорректировать политику роста денежных доходов населения с целью обеспечения роста потребительского спроса и покупательной способности граждан. Отменить решение о не индексации пенсий работающим пенсионерам, которые занимают, как правило, очень низкие должности с низкой зарплатой, на полставки и неполный год; пересмотреть вопрос о повышении пенсионного возраста, который очевидно идет вразрез с современной мировой практикой; увеличить оплату труда государственным служащим, пенсий и пособий для социально незащищенных граждан и пр. Принятие таких решений позволит укрепить внутреннюю политическую стабильность, сформирует доверие у подавляющего большинства населения к руководству страны.

Пятое. Важным экономическим инструментом формирования факторов экономического роста и социальной стабильности должна стать отмена так называемого «бюджетного правила», главная задача которого не допустить использование дополнительных доходов бюджета, полученных в результате повышения мировых цен на нефть и по другим причинам, на развитие экономики.

И все это должно стать только началом кардинального изменения финансовой политики правительства.

Характерно, что деловая американская газета *The Wall Street*, никогда не отличавшаяся любовью к России, вдруг 20 августа 2018 г. разразилась бурными похвалами экономической и прежде всего денежно-кредитной политике В.В. Путина и особенно его ближайшего помощника в этом деле И. Набиуллиной [14]. Вот и МВФ похвалил правительство и Банк России за достигнутую макроэкономическую стабильность, хотя и согласился с недостаточностью низких темпов экономического роста. Отчего же возникли такие характеристики вопреки мощной волны русофобии? Кстати США, основатель МВФ, не использует его рекомендаций: на 2019 г. принят бюджет с дефицитом в 5% к ВВП. За период с 1975 по 2017 гг. (42 года) бюджет США был и остается дефицитным, Великобритании — 28 лет, Японии — 39 лет. Мировая практика убедительно показала, что успех при профицитном бюджете очень недолгий и иллюзорный, за ним неизменно следует торможение экономического роста.

Следует осознавать, что перед руководством страны стоит задача формирования и реализации *обновленной финансовой политики*. Это трудная задача. До сих пор правительство мечется между признанием достаточности чисто рыночных методов воздействия на экономику и необходимостью применения административных методов. Пора определиться. Для этого необходимо:

- Правительству РФ официально признать необходимость выработки новой модели государственного управления экономикой;
- создать государственную комиссию по выработке такой модели;

- дать оплачиваемый заказ крупным экономическим исследовательским структурам на подготовку соответствующих предложений;
- организовать всенародное обсуждение этих предложений.

Только ряд таких серьезных шагов сможет предотвратить существенное ухудшение, а по сути — наметившуюся потерю внутрисполитической стабильности российского общества в ближайшие годы.

Список литературы

1. Россия в цифрах. 2016. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2017.
2. Россия в цифрах. 2017. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2018.
3. Россия в цифрах. 2018. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2019.
4. Независимая газета. 20.08.2018. URL: www.ng.ru/gazeta/a
5. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/
6. Ключевая процентная ставка Банка России, таргетирование инфляции. [Электронный ресурс]. URL: <https://bankirsha.com/klyuchevaya-stavka-banka-rossii-na-tekushchiy-period.html>
7. Аналитическая записка департамента исследований и прогнозирования Банка России от 01.08.2018 г. «Отраслевые особенности долгового финансирования в России и уязвимость к финансовым шокам» [Электронный ресурс]. URL: www.cbr.ru/content/document/file/47472/analytic_note_180829_dip.pdf
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 01.03.2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://informpskov.ru/news/265032.html> (дата обращения: 27.03.2018).
9. 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/>
10. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/
11. Приложение № 6 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» «Информация о бюджетных ассигнованиях на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в 2019—2021 гг.». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/
12. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г. [Электронный ресурс]. URL: economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/201801101
13. ВЭБ РФ «Прогноз экономического развития России на 2018—2024 гг.». URL: www.inveb.ru/attachments/article/57/Prognoz_2018-12-10.pdf
14. Российская газета. 22.08.2018. URL: <https://rg.ru/gazeta/rg/2018/08/22.html>
15. Бухвальд Е.М. Федерализм как основа национальной безопасности для России // Вестник института экономики РАН. 2018. № 1. С. 87—103.
17. Валентей С.Д. Формирование «модельных бюджетов»: что оценивается и для чего // Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации го-

сударственной региональной политики / Аналитическое управление СФ ФС РФ. М., 2018. С. 74–83.

18. Валентей С.Д. Дешево хорошо не бывает // Беседы об экономике. 2018. Т. III. С. 312–313.

19. Караваева И.В. Бюджетная политика как фактор формирования рисков социально-экономического развития России // Федерализм. 2018. № 3 (91). С. 47–62.

20. Караваева И.В., Иванов Е.А. Противоречия и риски российской системы управления // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2018. № 3. С. 49–66.

STABILITY OR DEVELOPMENT: WHAT CAN ENSURE TODAY THE ECONOMIC SECURITY OF RUSSIA?

Today in Russia pension, tax, credit and other financial initiatives of the government significantly change economic and social norms for the population. The latter forms contradictions and risks of the current financial policy of the government, which constrain the solution of the problem of «achieving growth rates above those of the world» and reduce the level of political stability in the society. This requires a thorough study of the directions of financial policy, within which has formed a number of significant obstacles to the solution of social, economic, innovative and other strategic objectives of the development of our country and its regions. On the basis of statistical analysis, the article substantiates why modern budget concept is not focused on the creation of the necessary conditions for the development of “breakthrough” growth rates of Russian economy. The paper shows what defects and contradictions of the current system of budget regulation hinder the implementation of the tasks of ensuring economic and national security of the country. The authors prove the basic directions of reforming the current budget concept of the RF Government.

Keywords: financial policy of the state, national security, economic security, risks of innovative development, risks of social development, public administration system, subjects of the Federation, economic growth

JEL: H60, H12, H77, H131

Дата поступления — 01.02.2019 г.

КАРАВАЕВА Ирина Владимировна

доктор экономических наук, профессор, руководитель сектора экономической безопасности, главный научный сотрудник, заведующая кафедрой экономической теории;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: ikaravaeva30@inecon.ru

ИВАНОВ Евгений Александрович

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник сектора экономической безопасности;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: ikaravaeva@yandex.ru

KARAVAEVA Irina V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of the Sector of Economic Security, Chief Researcher, Head of the Chair of Economic theory;
Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: ikaravaeva30@inecon.ru

IVANOV Evgeniy A.

Cand. Sc. (Econ.), Leading Researcher of the Sector of Economic Security, Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: ikaravaeva@yandex.ru

Для цитирования:

Караваева И., Иванов Е. Стабильность или развитие: что сегодня сможет обеспечить экономическую безопасность России? // Федерализм. 2019. № 1. С. 118–134.