

Е.М. БУХВАЛЬД

СТРАТЕГИИ БЕЗОПАСНОСТИ И РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Принятие в 2021 г. обновленного варианта Стратегии национальной безопасности Российской Федерации дает основания для оценки того, как за последнюю четверть века в череде документов подобного рода отражались проблемы российского федерализма, прежде всего в контексте развития его правовых и экономических основ. В статье утверждается, что постоянное совершенствование этих основ имеет огромное значение для формирования предпосылок устойчивого, безопасного развития экономики страны и российской государственности в целом. В этом слагаемом национальной безопасности тесно взаимодействуют как экономические, так и внеэкономические факторы. Здесь в полной мере проявляется адекватность правовой и институциональной базы государственной политики в сфере безопасности. Более того, как показано в статье, экономико-правовой механизм федеративных отношений является не только объектом политики безопасности, но и выступает инструментом этой политики через обеспечение согласованного участия в ней всех звеньев публичной власти – государственного федерального и регионального управления, а также системы местного самоуправления. Основная цель статьи – показать, что и в обновленном варианте Стратегии национальной безопасности пока не нашлось достаточно места для системного отражения взаимосвязи устойчивого, безопасного развития страны с постоянной работой по совершенствованию федеративных отношений, где реально возможны риски для эффективного функционирования системы государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: регион, национальная безопасность, экономическая безопасность, федеративные отношения, стратегическое планирование, правовое обеспечение.

JEL: H56, R58

Принятие в 2021 г. обновленного варианта Стратегии национальной безопасности (далее – СНБ-2021)¹ было бы неправомерно рассматривать только в качестве реакции на формальное требование

¹ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271

Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 172) относительно необходимости обновления СНБ не реже, чем один раз в 6 лет. Учитывая, что во всех нормативно-правовых документах и в самих стратегиях безопасности последние неизменно характеризуются как одна из ключевых основ стратегического планирования, с новой стратегией безопасности определенно связывались надежды увидеть в СНБ реакцию на наиболее сложные проблемы развития страны, возникшие за последние годы.

Проблемы эти *многоплановы и тесно взаимосвязаны*, что в целом достаточно убедительно представлено в СНБ-2021. В данной статье объектом исследования выбрано одно из условий национальной, в т.ч. экономической, безопасности страны, а именно адекватное развитие и эффективное функционирование всех слагаемых российской федеративной государственности. Основой для исследования в данном направлении были выбраны четыре документа в области национальной безопасности: 1997 г.², 2009 г.³, 2015 г. (далее – СНБ-2015)⁴, а также уже названная выше СНБ-2021, которые были подвергнуты *сравнительному анализу* с позиции отражения в них ключевых проблем развития российского федерализма (документы, специально рассматривавшие проблемы экономической безопасности, в этот анализ не включались). Отличительной стороной статьи выступает то, что многие публикации по данной проблеме давали в основном одномоментную оценку роли федеративных отношений в обеспечении национальной безопасности России [1; 2; 3], тогда как в данном случае *предпринята попытка отследить это взаимоотношение в динамике* за примерно четвертьвековой период.

Федеративная природа государства: основа стабильности или источник рисков и угроз?

Внимательный читатель сразу обратит внимание на известную непоследовательность в выборе документов по безопасности для сравнительного анализа: первый по времени имеет статус концепции, а последующие три – статус стратегии. Однако на деле все они близки друг другу по манере изложения и по структуризации материала. Если некоторая непоследовательность есть, то она в ином.

² Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» (недействующий) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17186/. Еще один аналогичный документ принимался в 2000 г. (Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации», но он не содержал существенных отличий).

³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (недействующий) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87685/ (недействующая).

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (недействующий) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669

Три последовавших за Концепцией 1997 г. документа по безопасности, хотя формально и обозначались как стратегии, в действительности претендовать на этот статус *достаточных оснований не имеют*. Если для Стратегии 2009 г. такая ситуация еще была простительна, то для Стратегий 2015 г. и 2021 г., принимавшихся после вступления в силу ФЗ № 172 о стратегическом планировании, подобная «перекраска» была не вполне обоснована. Более того, как было отмечено выше, СНБ-2015 и СНБ-2021 прямо позиционируют себя в качестве базового документа стратегического планирования. Сказанное предъявляет этим документам высокие требования, которые должны были бы в полной мере соответствовать принципам стратегического планирования, установленным ст. 7 ФЗ № 172.

Это, в частности, принципы преемственности и сбалансированности документов стратегического планирования; прозрачности (открытости) практики стратегического планирования и ее ресурсной обеспеченности. Это также принципы количественной определенности и измеряемости целей планирования, а также базирования практики планирования на использовании программно-целевых методов управления. Однако анализ названных выше документов по национальной безопасности *достаточного соответствия этим принципам не обнаруживает*. Нет ни преемственности (например, подведения в СНБ-2021 итогов реализации СНБ-2015); нет обоснования требуемой для стратегий ресурсной обеспеченности (не определено, во сколько оценивается реализация той или иной стратегии); не обеспечивается измеряемость целей (они просто не даны в количественной размерности) и пр. В итоге, в настоящее время значимость стратегий безопасности как рабочих, тем более, как базовых документов стратегического планирования скорее носит формальный характер [4]. Базовые документы, помимо соответствия названным выше принципам, должны были бы содержать в себе также и четкий механизм проекции их основных положений на все иные документы стратегического планирования, включая и их программно-проектный аппарат. Неслучайно президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что стране «нужна сбалансированная единая целостная система стратегического планирования». По его мнению, эта тема «крайне важная, актуальная, напрямую связанная и с национальной безопасностью, и с перспективами развития России»⁵.

Но в случае с документами по безопасности это требование в полной мере явно не соблюдается. Уже сама по себе такая ситуация выступает источником рисков для национальной безопасности в виде опасности принятия неэффективных решений в системе государственного и муниципального управления, в первую очередь если таковые принимаются несообразно установленным нормам государства федеративного типа. В качестве аналогии можно процитировать следующее: в IV главе Евангелия от Луки Иисус Христос говорит: «Врач! Исцели самого себя». Это положение во многом можно адресовать и действующим

⁵ Заседание Совета Безопасности Российской Федерации 27 сентября 2021 // Администрация Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66777>

щим документам по безопасности, которые для решения возложенных на них задач по стратегическому обеспечению каждого направления государственной политики, в частности в отношении обеспечения безопасности федеративных отношений, сами должны претерпеть существенную модернизацию.

Прежде всего с целью устранения подобного рода вида рисков любая стратегия безопасности должна не просто учитывать особенности России как государства федеративного типа, но *четко определять*, какое место занимает экономико-правовой механизм федеративных отношений с точки зрения обеспечения национальной безопасности по тем или иным ее слагаемым [5; 6]. Однако приходится констатировать, что при сравнительном анализе четырех документов по национальной безопасности отчетливо выявляется тенденция *«угасающего внимания» к проблематике российского федерализма*. Наиболее развернутый подход к данному слагаемому национальной безопасности мы находим именно в Концепции 1997 г., тогда как в последующем обращение к данному кругу вопросов носило в лучшем случае фрагментарный характер.

Значительное внимание Концепции 1997 г. к вопросам федеративных отношений можно объяснить периодом утверждения начал российского федерализма, заложенных в Конституции Российской Федерации 1993 г. Так, в Концепции 1997 г. говорилось, что укрепление российской государственности, совершенствование основ федерализма и местного самоуправления — важнейшие задачи, решение которых приведет к обеспечению национальной безопасности страны. Очень важно, что Концепция 1997 г. утверждала такую категорию, как «защита российского федерализма», которая, как констатировалось, включает в себя целенаправленную деятельность по пресечению посягательств на государственную целостность страны, на систему органов государственной власти, на единство правового пространства России. Отдавая дань значимости подобной категории (значит, федерализм все-таки нуждается в защите!), отметим, что ее определение в документе 1997 г. явно сведено к проблематике государственной безопасности, тогда как экономические основы федерализма и возможные здесь реальные угрозы национальной безопасности были оставлены в стороне.

В Концепции 1997 г. отмечалось: главная цель защиты российского федерализма — не допустить трансформации федеративных отношений в конфедеративные. Это условие безопасности вполне отвечало реалиям социально-политической и экономической ситуации в середине — второй половине 1990-х гг.

Основными направлениями защиты российского федерализма, согласно Концепции 1997 г., являлись следующие:

- обеспечение приоритета федерального законодательства и совершенствование на этой основе законодательства субъектов Федерации;

- разработка организационных и правовых механизмов защиты государственной целостности, единства правового пространства и национальных интересов России;
- выработка и реализация региональной политики, обеспечивающей оптимальный учет федеральных и региональных интересов;
- совершенствование механизма предупреждения возникновения политических партий и общественных объединений, преследующих сепаратистские и антиконституционные цели, и пресечения их деятельности;
- проведение взвешенной и сбалансированной национальной политики.

В этом отношении можно проследить определенную связь между положениями Концепции 1997 г. и «федеративной реформой». Ее начало эксперты обычно относят к 2000 г., тогда как ее завершение, а также достижение поставленных целей нигде и никем *официально не декларировалось* [7; 8].

В настоящее время превалирует мнение, что система правовых, институциональных и экономических преобразований, известных как «федеративная реформа», едва ли дотягивает до понятия «реформа» в полном смысле слова [9; 10]. Скорее, надо говорить о череде различных по характеру и масштабам нововведений, не объединенных единым замыслом и конечной целью преобразований. Неслучайно еще несколько лет назад, после того как названный вектор преобразований вроде бы себя исчерпал, все еще продолжались дискуссии относительно того, следует ли говорить о завершении этой реформы; о ее продолжении и возможных дальнейших шагах по совершенствованию российской модели федерализма [11; 12; 13].

Однако наличие временной последовательности: Концепция безопасности 1997 г. — федеративная реформа 2000 г. и ряда последующих лет — *не дает основания говорить о полной нацеленности* данной реформы на решение тех проблем национальной безопасности, которые получили отражение в Концепции 1997 г. Можно предположить, что реформа реализовала два наиболее важных положения Концепции: обеспечение приоритета федерального законодательства; формирование единого правового пространства России.

В этом направлении реформа пошла по пути ряда значимых правовых и институциональных новаций, в целом направленных на усиление централизованных механизмов государственного управления. В числе наиболее значимых шагов здесь следует указать на активную работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, а также на создание в мае 2000 г. федеральных округов. Получил развитие институт «федерального вмешательства», что нашло реализацию в закреплении за президентом Российской Федерации права роспуска законодательных органов субъектов Федерации и отрешения от должности их высших должностных лиц. Данная линия ре-

формы нашла отражение в курсе на укрупнение субъектов Федерации, в частности объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого округа, за чем последователи аналогичные меры в отношении ряда других субъектов Федерации.

Более сложно складывалась ситуация с реализацией такого тезиса Концепции 1997 г., как выработка региональной политики, обеспечивающей оптимальный учет федеральных и региональных интересов. В рамках федеративной реформы *трудно обнаружить* блок, целостно направленный на решение именно этой задачи. В известной мере эту роль в течение почти 20 лет (до 2017 г.) выполнял Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (далее – Указ № 803). Указ, действительно, содержал развернутую программу реформирования российского федерализма и осуществления федеральной политики регионального развития. Предусмотренные в Указе меры были направлены на решение таких задач национальной безопасности, как сохранение единства и территориальной целостности государства; децентрализация власти, расширение полномочий субъектов Федерации и повышение степени их ответственности перед населением. Однако Указ № 803, содержащий много актуальных предложений, по сути, не оказал достаточного влияния на политику регионального развития и федеративных отношений в стране. Это предопределялось тем, что Указ не имел своим результатом разработку целостной концепции или стратегии региональной политики российского государства, а также системной программы мер по развитию основ российского федерализма.

Об этом говорит явный *тренд «свертывания» проблематики федеративных отношений* во всех Стратегиях безопасности, начиная с документа 2009 г. Суть этого тренда состояла в отказе от рассмотрения всей целостности федеративных отношений как «объекта защиты» из-за сведения данного аспекта национальной безопасности лишь к некоторым проблемам регионального развития.

Так, в Стратегии безопасности 2009 г. к числу главных стратегических рисков относится «неравномерное развитие регионов», хотя их *«равномерное развитие»*, скорее всего, экономически невозможно, да и нецелесообразно, поскольку оно просто консервирует уже сложившуюся экономическую дифференциацию регионов. А это, в свою очередь, постоянно возвращает к вопросу о симметрии/асимметрии федеративных отношений, что также существенно важно для стабильности и безопасности российской модели федеративных отношений [14; 15].

Далее отмечалось, что угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией в уровнях развития субъектов Федерации, предотвращаются путем проведения рациональной (?) (вопрос наш – Е.Б.) государственной региональной политики, направленной на улучшение координации деятельности органов государственной власти, орга-

нов местного самоуправления, предпринимательского сообщества и институтов гражданского общества. Однако можно усомниться в том, что вся суть «рациональной» региональной политики государства может быть сведена к «улучшению координации». Но других составляющих этой политики (например, в финансово-бюджетной или в инвестиционной сфере) *не фиксировалось*. Оставался без внимания и ранее поднимавшийся вопрос о децентрализации управления как условия укрепления федеративных начал государства и проведения действенной политики регионального развития.

СНБ-2015 во многом повторяла положения документа 2009 г., особенно по тем слагаемым, которые могут быть соотнесены с проблемами федеративных отношений. В нем мы вновь находим «дежурный» тезис относительно неравномерного развития регионов, а также указание на такую «угрозу» как снижение устойчивости (?) национальной системы расселения. Столь же «дежурным» выглядит тезис относительно совершенствования межбюджетных отношений. Для обеспечения национальной безопасности по данному направлению СНБ-2015 г. предлагала сконцентрировать усилия на преодолении дисбалансов в экономике, в т.ч. территориальном развитии, без четкого уточнения того, какие именно «дисбалансы» в территориальном развитии имеются в виду.

Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности, согласно СНБ-2015, являлось создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации. Эту цель полагалось возможным достичь за счет: сбалансированного территориального развития; устранения инфраструктурных ограничений; координации размещения транспортной, инженерной и социальной инфраструктур; совершенствования системы стратегического и территориального планирования; обеспечения взаимной согласованности отраслевого и территориального развития. Согласно СНБ-2015, в долгосрочной перспективе устранить угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией развития регионов России, представлялось возможным путем стимулирования их самостоятельного экономического развития и их кооперации, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной обеспеченности, совершенствования межбюджетных отношений, расширения количества центров экономического роста.

К рубежу 2015 г. эти рекомендации были столь же очевидны и по-прежнему актуальны, сколько традиционно общи, безадресны и практически неконтролируемыми с точки зрения фактической исполняемости. Кроме того, такие рекомендации не могут считаться специфическими для обеспечения условий безопасного развития государства федеративного типа. Хорошо известно, что проблемы устойчивого, самостоятельного (?) развития регионов, совершенствования межбюджетных отношений и создания новых центров роста и пр. *в полной мере присущи и государствам унитарного типа*. В этой связи отмеченный выше набор рекомендаций едва ли может рассматриваться как целеориентированная

система защиты устойчивости и безопасности именно для государства федеративного типа.

Несмотря на очевидные ожидания, СНБ-2021 не привнесла существенных новаций по сравнению с документом 2015 г., продолжая в основном тренд не сущностной, а лишь стилистической корректировки многих положений, касающихся тех или иных аспектов развития федеративных отношений в стране. Между тем за прошедший период в факторах, определяющих состояние национальной безопасности, произошли заметные изменения. В частности, можно указать на усиление воздействия факторов внешнего характера на внутренние тренды социально-экономического характера, в частности в контексте степени и характера влияния на экономику отдельных групп регионов. В еще большей мере обозначилось значение федеративной природы государства как системной основы обеспечения национальной безопасности, сочетающей широкий круг правовых, экономических, институциональных и иных предпосылок. Эти предпосылки достаточно быстро эволюционируют, что делало и делает крайне нежелательным прямой перенос тех или иных положений из старой стратегии безопасности в новую. Иначе складывается впечатление, что в соответствующих сферах социально-экономического развития никаких позитивных перемен не происходит, а ранее заявленные цели обеспечения национальной безопасности раз за разом не достигаются. Это касается и положений, так или иначе соотносимых с путями обеспечения безопасности в сфере федеративных отношений и регионального развития в Российской Федерации (см. табл.).

Т а б л и ц а

Повторы ряда основных положений СНБ-2015 и СНБ-2021

СНБ-2015	СНБ-2021
...основные усилия (должны быть) направлены на устранение дисбалансов в экономике, территориальном развитии, развитии рынка труда, транспортной, информационной, социальной и образовательной инфраструктурах	...принять меры, направленные на устранение дисбалансов в экономике и территориальном развитии Российской Федерации
...стимулирование самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации и их кооперации, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной обеспеченности, совершенствования межбюджетных отношений, расширения количества центров экономического роста	...укрепление единства экономического пространства Российской Федерации, развитие кооперации и хозяйственных связей между субъектами Российской Федерации
...создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития страны	...сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню и темпам социально-экономического развития, качеству жизни, стимулирование развития экономического потенциала регионов, укрепление их бюджетной обеспеченности

Источник: составлено автором.

На фоне таких повторов сложно составить определенное мнение относительно того, улучшалась или, напротив, ухудшалась ситуация по рассмотренным выше слагаемым безопасности как в целом, так и по их отдельным составляющим. По сути, складывается определенный тренд, в рамках которого внешние аспекты национальной безопасности России существенно видоизменяются и в стратегиях постоянно актуализируются, а вот внутренние, прежде всего социально-экономические, слагаемые безопасности как бы консервируются.

В целом в СНБ-2021 обращение к вопросам, ассоциируемым с проблематикой федеративных отношений, видится *даже в меньшей мере*, чем в документах 2009 г. и 2015 г. Например, в СНБ-2021 г. отсутствуют некоторые позиции, наличествовавшие в 2015 г. Это, в частности, акцент на стимулировании самостоятельного экономического развития субъектов Федерации; на укреплении их бюджетной обеспеченности; в т.ч. за счет совершенствования межбюджетных отношений; на расширении количества центров экономического роста, хотя актуальность решения этих задач за истекший период никак не уменьшилась. Отсутствуют и апелляции к повышению эффективности федеральной политики регионального развития. Зато введен тезис, явно корреспондирующий с положениями Стратегии пространственного развития⁶, а именно установка на преодоление тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий. Но в целом системное представление вопросов федеративных отношений и региональной политики государства в СНБ-2021 вновь *осталось за бортом* стратегии национальной безопасности.

Программное регулирование как инструмент устранения рисков и угроз безопасности в сфере федеративных отношений

При обсуждении документов по национальной безопасности, особенно высшего уровня, таких как СНБ, постоянно возникает вопрос, при помощи каких правовых, экономических и иных инструментов должны реализовываться заложенные в этих документах целевые указания. В полной мере это относится и к тем слагаемым безопасности, которые так или иначе являются факторами устойчивости и эффективного функционирования всех слагаемых экономико-правового механизма федеративных отношений. Формально ответ на вопрос об этих инструментах содержится в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (далее — ФЗ № 390), а частично дается и в самих документах по безопасности.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года». URL: <https://www.http://government.ru/docs/35733/>

Основная позиция ФЗ № 390 по этому вопросу заключена в статье 10 данного закона «Полномочия Правительства Российской Федерации в области обеспечения безопасности», где определено, что правительство «формирует федеральные целевые программы в области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию». Однако полной ясности эта формулировка явно не дает. В действующей системе государственных программ Российской Федерации (всего их более 40, через них реализуется до 70% федерального бюджета) есть блок «Обеспечение национальной безопасности». Этот блок в настоящее время включает в себя 8 программ, которые, однако, покрывают собой лишь часть (преимущественно внеэкономическую) целевых установок в области национальной безопасности. Все остальное без четкой адресации как бы автоматически перекладывается на все прочие государственные программы, а в настоящее время — и на систему национальных проектов. Однако такое переложение *осуществляется только в самом общем виде*. Аргументировать, какие именно составляющие государственных и национальных проектов реализуют собой те или иные установки стратегий безопасности и вообще, все ли эти установки обеспечены механизмами практической реализации, *невозможно*.

Нет в действующей практике государственного управления и обратной проекции, т.е. конкретной адресации документов стратегического планирования к тем или иным положениям стратегий безопасности или такая адресация констатируется чисто формально. Например, в действующей Стратегии пространственного развития есть указание на то она «учитывает основные положения Стратегии национальной безопасности». Но при этом в данном документе нет конкретных указаний на то, какие именно из этих положений по национальной безопасности и в какой мере отражены в Стратегии пространственного развития.

Эта версия обозначения институционально-инструментального аппарата государственной политики в сфере национальной безопасности так или иначе была представлена во всем блоке рассматриваемых стратегических документов. Так, в Концепции 1997 г. отмечалась, что она является основой для разработки конкретных (?) программ и организационных документов, а именно целевых федеральных программ, планов и директив в области национальной безопасности. Обратим внимание на то, что Концепция 1997 г. к числу основных направлений деятельности по обеспечению национальной безопасности относила определение критериев национальной безопасности и их пороговых значений. Однако эта идея об определении «критериев национальной безопасности и их пороговых значений» как важнейшего инструмента проекции требований стратегий безопасности на всю систему государственного и муниципального управления *в полной мере реализована не была*. После 1997 г. ни в одной из стратегий безопасности задача разработки указанных «пороговых значений» *даже не упоминалась*.

Оставаясь на позиции максимально общего описания механизма реализации требований национальной безопасности, СНБ-2021 делает ряд новых акцентов.

Во-первых, ориентируясь на конституционные новации 2020 г., СНБ-2021 впервые вводит в круг субъектов политики национальной безопасности институт «публичной власти». Тем самым, дополнительно усиливается, по крайней формально, идея вертикали такой политики с ответственным участием Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления [16].

Во-вторых, СНБ-2021 характеризует более полная и плотная привязка политики национальной безопасности к единой системе стратегического планирования в стране. Говорится о том, что поставленные задачи «решаются путем разработки, корректировки и исполнения документов стратегического планирования, программ и проектов в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации». Однако составить представление о том, каков этот круг программ и проектов, довольно сложно.

В-третьих, важное значение имеет тезис, что ее реализация «осуществляется на плановой основе». Возникает вопрос: в чем практический смысл этого положения? Скорее всего, логично предположить, что Стратегии безопасности, как и многим другим документам стратегического планирования (как, например, Стратегии пространственного развития⁷), должен был бы корреспондировать План мероприятий по ее реализации, хотя ранее подобного рода документы для стратегий безопасности не разрабатывались.

Наконец, в-четвертых, СНБ-2021 не содержит в себе системы критериев (показателей) состояния национальной безопасности, тем более их количественных («пороговых») значений. В данном случае СНБ-2021 отсылает к практике государственного мониторинга состояния национальной безопасности на основе показателей состояния национальной безопасности, определяемых президентом Российской Федерации. Однако ни сроки подготовки такого документа, ни возможность его обнародования для открытого использования в практике управления не конкретизируются.

Такая неопределенность заставляет вернуться к задаче научного обоснования и разработки пороговых (целевых) значений безопасности, в т.ч. и в том, что касается ключевых условий стабильности и эффективности федеративных отношений в стране. Отсутствие количественно выраженных индикаторов («пороговых значений») в документах по национальной безопасности не говорит о том, что в нашей практике государственного управления вообще отсутствует система конкретно выраженного целеполагания. Напротив, в системе государственных

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342452/

программ, национальных проектов, национальных целей развития⁸, а также в отдельных отраслевых стратегиях таких целевых индикаторов представлено вполне достаточно. Правда, эти индикаторы часто не совпадают содержательно, а также по их количественным параметрам и по временным горизонтам. Необходимо лишь систематизировать, актуализировать и согласовать эти индикаторы, равномерно эшелонировать их во времени, и задача целевых и «пороговых» значений национальной безопасности во многом будет решена.

К сожалению, *этот метод не подходит в полной мере* для количественного выражения требований («пороговых значений») национальной безопасности, касающихся совершенствования федеративных отношений. Это связано с тем, что данная важная сфера практически не попала под регулирующее воздействие государственных программ и проектов. Соответственно, *не прорабатывался и вопрос о целевых индикаторах такого воздействия*. Примером может служить названная выше федеративная реформа, в основу которой изначально не было положено какое-либо осмысленное целеполагание. По сути, подобная ситуация наблюдается и в настоящее время.

Так, в рамках программного блока «Сбалансированное региональное развитие» действует государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». И наименование, и содержание данной программы показывает, что она затрагивает лишь финансово-бюджетные аспекты федеративных отношений. Соответственно, построены и целевые индикаторы программы, которые концентрируются вокруг финансово-бюджетных взаимоотношений центра и регионов, состояния их бюджетов, наличия бюджетного дефицита, параметров их государственного долга и пр. Все это достаточно значимо, но не исчерпает всего круга индикаторов, которые могли свидетельствовать о наличии в системе федеративных отношений определенных угроз и рисков для национальной безопасности. Судя по всему, видится необходимой разработка нового направления теории и практики государственной политики обеспечения национальной безопасности.

По нашему мнению, здесь могут быть рекомендованы следующие индикаторы: показатели межрегиональной экономической дифференциации (по ВРП, по инвестиционной активности, по уровню инновационности региональных экономик, по уровню и качеству жизни населения); показатели централизации совокупного бюджетного доходного потенциала страны на стадии его первичного распределения; показатели интенсивности межрегиональных хозяйственных обменов; показатели динамики пространственного расселения и межрегионального перемещения трудовых ресурсов и пр.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Гарант.ру. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210/>

Заключение

Конституционные новации 2020 г. требуют в полной мере и конкретно отразить роль федеративной природы государства в формировании основ его внешней и внутренней политики, в т.ч. и по обеспечению условий национальной безопасности страны [17]. При этом проведенный анализ показывает, что представления о задачах «защиты федеративных отношений» как одного из ключевых элементов политики национальной безопасности за последние четверть века существенно изменились. Например, в Концепции 1997 г. отмечалось: главная цель защиты российского федерализма – не допустить трансформации федеративных отношений в конфедеративные. Однако сегодня такую цель вполне обоснованно можно определить уже иначе: как недопущение трансформации федеративных отношений в унитарные, хотя последние версии стратегий безопасности явно воздерживаются от таких обобщающих представлений об угрозах для российского федерализма.

Все это представляет собой *не восполненную нишу стратегических разработок по национальной безопасности*. В дальнейшем, как мы полагаем, отражение этого блока проблем следует существенно расширить и при этом в документах по национальной и экономической безопасности целесообразно разделить даваемые рекомендации на те, которые относятся к проблемам регионального развития вообще, и те, которые являются специфическими для обеспечения устойчивого, безопасного функционирования федеративных основ российского государства [18]. Представленная в документе по безопасности 1997 г. идея защиты основ российского федерализма ныне с полным основанием может быть включена в число важнейших стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Список литературы

1. Бухвальд Е.М. Федерализм как основа национальной безопасности для России // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 1. С. 87–102.
2. Рабкин С.В. Развитие современной модели российского федерализма как основа реализации задач обеспечения экономической безопасности // Государство и бизнес: современные проблемы экономики: сборник. СПб.: Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ, 2018. С. 86–89.
3. Руденко А.М., Вичурова А.В. Факторы обеспечения национальной безопасности как приоритетного направления государственной политики России // Политика, экономика и социальная сфера: проблемы взаимодействия. 2016. № 4. С. 16–21.
4. Пономаренко Я.А. Организационные основы единства государственной политики Российской Федерации по обеспечению национальной безопасности // Южно-российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20. № 1. С. 91–104.

5. *Абашева Н.С., Абашеев А.В.* Сочетание бюджетного и налогового федерализма как одна из основ финансовой безопасности современной России // Экономическая безопасность как парадигма современной теории и практики управления. Чебоксары: Чувашский государственный университет, 2019. С. 6–13.
6. *Гелеранский П.С.* Современный этап регулирования федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2013. № 2 (21). С. 130–135.
7. *Добрынин Н.М.* Реформа государственного управления в России как необходимость становления новых федеративных отношений: практика, специфика, закономерности // Российский юридический журнал. 2005. № 3 (47). С. 17–25.
8. *Черепанов В.* Федеративная реформа в России // Федерализм. 2005. № 3 (39). С. 95–115.
9. *Лексин И.В.* Современные реформы и федеративное устройство России // Вестник МГУ. Серия 21: Управление. 2008. № 4. С. 37–50.
10. *Федорец М.Н.* Оптимизация модели государственно-территориального устройства Российской Федерации в современный период // Вестник Российской правовой академии. 2017. № 4. С. 86–89.
11. *Бусыгина И.М., Филиппов М.Г.* О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского ун-та. Политология. 2020. Т. 4. № 3. С. 6–19.
12. *Новоселова-Чурсина Е.С.* Конкурентный федерализм как возможная альтернатива кооперативному федерализму // Федерализм. 2009. № 2 (54). С. 212–218.
13. *Неверов А.Я.* К вопросу об искусственной природе российского федерализма. В сб.: Цифровизация образования: теоретические и прикладные исследования современной науки. Курган: РАНХ и ГС, 2021. С. 211–217.
14. *Бухарова Е.Б., Самусенко С.А., Семенова А.Р.* Методологические подходы к оценке влияния неравенства и асимметрии социально-экономического развития территорий на экономическую безопасность ресурсных регионов Сибири // Труды Гранберговской конференции. Новосибирск: ИЭОПП, 2017. С. 228–237.
15. *Коротина Н.Ю.* Региональная асимметрия отношений федерализма в условиях реализации политики финансовой безопасности // Стратегии обеспечения экономической безопасности российских регионов: сборник. Волгоград: Волгоградский государственный университет, 2020. С. 95–101.
16. *Сухарев Е.В.* Российский федерализм и взаимодействие органов публичной власти как гарантия безопасности // Добросовестность и добрососедство: вызов современности: сборник. Новосибирск: Новосибирский государственный технический университет. 2017. С. 97–102.
17. *Дзидзоев Р.М.* Вопросы федеративного устройства в обновленной Конституции России // Юридические исследования. 2020. № 7. С. 29–41.
18. *Яров М.Б.* Понятие и угрозы экономической безопасности в условиях современного российского федерализма // Аллея науки. 2019. Т. 2. № 11 (38). С. 439–446.

References

1. Bukhval'd E.M. Federalizm kak osnova natsional'noi bezopasnosti dlia Rossii [Federalism as the Basis of National Security for Russia], *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2018, No. 1, pp. 87–102. (In Russ.).

2. Rabkin S.V. Razvitie sovremennoi modeli rossiiskogo federalizma kak osnova realizatsii zadach obespecheniia ekonomicheskoi bezopasnosti [The Development of the Modern Model of Russian Federalism as the Basis for the Implementation of the Tasks of Ensuring Economic Security], *Gosudarstvo i biznes: sovremennye problemy ekonomiki, sbornik* [State and Business: Modern Problems of the Economy, collection], Saint Petersburg, Severo-Zapadnyi institut upravleniia RANKhiGS pri Prezidente RF, 2018, pp. 86–89. (In Russ.).

3. Rudenko A.M., Vichurova A.V. Faktory obespecheniia natsional'noi bezopasnosti kak prioritetnogo napravleniia gosudarstvennoi politiki Rossii [Factors of Ensuring National Security as a Priority Direction of the State Policy of Russia], *Politika, ekonomika i sotsial'naia sfera: problemy vzaimodeistviia* [Politics, Economics and The Social Sphere: Problems of Interaction], 2016, No. 4, pp. 16–21. (In Russ.).

4. Ponomarenko Ia.A. Organizatsionnye osnovy edinstva gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii po obespecheniiu natsional'noi bezopasnosti [Organizational Foundations of the Unity of the State Policy of the Russian Federation to Ensure National Security], *Iuzhno-rossiiskii zhurnal sotsial'nykh nauk* [South-Russian Journal of Social Sciences], 2019, Vol. 20, No. 1, pp. 91–104. (In Russ.).

5. Abasheva N.S., Abashev A.V. Sochetanie biudzhethnogo i nalogovogo federalizma kak odna iz osnov finansovoi bezopasnosti sovremennoi Rossii [The Combination of Budget and Tax Federalism as One of the Foundations of Financial Security in Modern Russia], *Ekonomicheskaiia bezopasnost' kak paradigma sovremennoi teorii i praktiki upravleniia, sbornik* [Economic Security as a Paradigm of Modern Management Theory and Practice, collection], Cheboksary, Chuvashskii gosudarstvennyi universitet, 2019, pp. 6–13. (In Russ.).

6. Geleranskii P.S. Sovremennyi etap regulirovaniia federativnykh otnoshenii [The Modern Stage of Regulation of Federal Relations], *Voprosy natsional'nykh i federativnykh otnoshenii* [Issues of National and Federal Relations], 2013, No. 2 (21), pp. 130–135. (In Russ.).

7. Dobrynin N.M. Reforma gosudarstvennogo upravleniia v Rossii kak neobkho-dimost' stanovleniia novykh federativnykh otnoshenii: praktika, spetsifika, zakonmernosti [Public Administration Reform in Russia as a Necessity for the Formation of New Federal Relations: Practice, Specifics, Laws], *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Law Journal], 2005, No. 3 (47), pp. 17–25. (In Russ.).

8. Cherepanov V. Federativnaia reforma v Rossii [Federal Reform in Russia], *Federalizm* [Federalism], 2005, No. 3 (39), pp. 95–115. (In Russ.).

9. Leksin I.V. Sovremennye reformy i federativnoe ustroistvo Rossii [Modern Reforms and the Federal Structure of Russia], *Vestnik MGU. Seriya 21, Upravlenie* [Bulletin of the Moscow State University. Series 21, Management], 2008, No 4, pp. 37–50. (In Russ.).

10. Fedorets M.N. Optimizatsiia modeli gosudarstvenno-territorial'nogo ustroistva Rossiiskoi Federatsii v sovremennyi period [Optimization of the Model of State-Territorial Administration of the Russian Federation in the Modern Period], *Vestnik Rossiiskoi pravovoi akademii* [Bulletin of the Russian Academy of Law], 2017, No. 4, pp. 86–89. (In Russ.).

11. Busygina I.M., Filippov M.G. O pol'ze neudachi: opyt Rossii dlia issledovaniia sravnitel'nogo federalizma [On the Benefits of Failure: Russia's Experience for the Study of Comparative Federalism], *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiia* [Bulletin of the Perm University. Political sciences], 2020, Vol. 4, No. 3, pp. 6–19. (In Russ.).

12. Novoselova-Chursina E.S. Konkurentnyi federalizm kak vozmozhnaia al'ternativa kooperativnomu federalizmu [Competitive Federalism as a Possible Alternative to Cooperative Federalism], *Federalizm* [Federalism], 2009, No. 2 (54), pp. 212–218. (In Russ.).

13. Neverov A.Ia. K voprosu ob iskusstvennoi prirode rossiiskogo federalizma [To the Question of the Artificial Nature of Russian Federalism], *Tsifrovizatsiia obrazovaniia: teoreticheskie i prikladnye issledovaniia sovremennoi nauki, sbornik* [Digitalization of Education: Theoretical and Applied Research of Modern Science, collection], Kurgan, RANKh i GS, 2021, pp. 211–217. (In Russ.).

14. Bukharova E.B., Samusenko S.A., Semenova A.R. Metodologicheskie podkhody k otsenke vliianiia neravenstva i asimmetrii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia territorii na ekonomicheskuiu bezopasnost' resursnykh regionov Sibiri [Methodological Approaches to Assessing the Impact of Inequality and Asymmetry of Socio-Economic Development of Territories on the Economic Security of Resource Regions of Siberia], *Trudy Granbergovskoi konferentsii* [Proceedings of the Granberg Conference], Novosibirsk, IEOPP, 2017, pp. 228–237. (In Russ.).

15. Korotina N.Iu. Regional'naia asimmetriia otnoshenii federalizma v usloviakh realizatsii politiki finansovoi bezopasnosti [Regional Asymmetry of Federalism Relations in the Context of the Implementation of Financial Security Policy], *Strategii obespecheniia ekonomicheskoi bezopasnosti rossiiskikh regionov, sbornik* [Strategies for Ensuring Economic Security of Russian Regions, collection], Volgograd, Volgogradskii gosudarstvennyi universitet, 2020, pp. 95–101. (In Russ.).

16. Sukharev E.V. Rossiiskii federalizm i vzaimodeistvie organov publichnoi vlasti kak garantiia bezopasnosti [Russian Federalism and Interaction of Public Authorities as a Guarantee of Security], *Dobrosovestnost' i dobrososedstvo: vyzov sovremennosti, sbornik* [Conscientiousness and Good Neighborliness: The Call of Modernity, collection], Novosibirsk, Novosibirskii gosudarstvennyi tekhnicheskii universitet, 2017, pp. 97–102. (In Russ.).

17. Dzidzoev R.M. Voprosy federativnogo ustroistva v obnovlennoi Konstitutsii Rossii [The Questions of the Federal Structure in the Updated Constitution of Russia], *Iuridicheskie issledovaniia*, Legal Studies], 2020, No. 7, pp. 29–41. (In Russ.).

18. Iarov M.B. Poniatie i ugrozy ekonomicheskoi bezopasnosti v usloviakh sovremennogo rossiiskogo federalizma [The Concept and the Threats to Economic Security in the Conditions of Modern Russian Federalism], *Alleia nauki* [Alley of Science], 2019, Vol. 2, No. 11 (38), pp. 439–446. (In Russ.).

SECURITY STRATEGIES AND THE DEVELOPMENT OF FEDERAL RELATIONS IN RUSSIA

The adoption in 2021 of the updated version of the National security strategy of the Russian Federation gives grounds to assess how the problems of Russian federalism have been reflected in a series of documents of this kind over the past quarter of a century, primarily in the context of the development of its legal and economic foundations. The article argues that the constant improvement of these foundations is of great importance for the formation of prerequisites for the sustainable and safe development of the country's economy and the Russian statehood as a whole. Both economic and non-economic factors closely interact in this component of national security. Here, the adequacy of the legal and institutional framework of the state policy in the field of security is fully manifested. Moreover, as it's shown in the article, the economic and legal mechanism of federal relations is not only an object of security provision policy, but also acts as an instrument of this policy by ensuring the coordinated participation in it of all levels of public power – state federal and regional administration, as well as the system of local self-government. The main purpose of the article is to show that the updated version of the National security strategy has not yet

found enough space for the systematic reflection of the relationship between the sustainable, secure development of the country with constant work, aimed to improve federal relations, where risks for the effective functioning of the state and municipal management system are really possible.

Keywords: region, national security, economic security, productive relations, strategic planning, legal support.

JEL: H56, R58

Дата поступления – 10.11.2021 г.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник – руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития;

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

e-mail: buchvald@mail.ru

BUKHVALD Evgeny M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher – Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru.

Для цитирования:

Бухвальд Е. М. Стратегии безопасности и развитие федеративных отношений в России // Федерализм. 2022. Т. 27. № 1 (105). С. 96–112. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-1-96-112>