

Сергей КАЗАНЦЕВ

О НОВОЙ СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

29 апреля 2016 г. исполнилось 20 лет со дня принятия Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации. Предполагалось, что Стратегия будет действовать в период экономических преобразований, который продлится от трех до пяти лет. Однако за последние годы в мире и в стране произошли глубинные изменения, которые поставили вопрос о необходимости разработки и принятия новой Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации. В статье представлены результаты анализа автором Стратегии национальной безопасности, Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации и Федерального закона «О безопасности» и его предложения в текст новой Стратегии экономической безопасности России. Опираясь на эти документы и на основе изучения современных угроз безопасности России, автор предлагает включить в текст новой Стратегии национальной безопасности России следующие подразделы: защищаемый объект; угрозы, от которых объект следует обезопасить; источники этих угроз; цель защиты; защищающие и их ответственность; силы, средства, приемы, методы защиты; условия и время их применения; индикаторы угроз и уровня обеспечения безопасности; мониторинг угроз и обеспечения безопасности.

Ключевые слова: защищенность, Российская Федерация, стратегия, субъект Российской Федерации, угрозы, экономическая безопасность

Экономическая безопасность Российской Федерации является составной частью национальной безопасности России¹. Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) была одобрена Указом Президента РФ в 1996 г.². Она была ориентирована на реализацию осуществляемых в Российской Федерации

*Статья подготовлена на основе материалов работы по плану НИР Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, тема 82.2. «Экономическая безопасность: новые вызовы и стратегия защиты национальных интересов», регистрационный номер 01201354815.

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683) п. 6 / URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/133.html>.

² Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) (одобрена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608) / URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/23.html>.

в течение трех — пяти лет экономических преобразований. За прошедшее время в России и в мире произошли и продолжают происходить значительные изменения, существенно влияющие на международное положение Российской Федерации, ее экономику. Эти изменения затрагивают национальные интересы нашего государства, предъявляя новые требования к обеспечению экономической безопасности страны. Увеличились число и скорость протекающих процессов, возросло многообразие социально-экономического и культурно-политического мира. Одна часть мирового сообщества и часть сфер его деятельности живет, образно говоря, в будущем (сверхсовременные технологии, пока недостижимый для нашей страны уровень благосостояния, кибервойска и т.д.). Другая часть использует достижения настоящего, третья часть живет в условиях Средневековья (религиозные войны, пиратство, похищения людей, рабство и т.п.). И Россия в своей внешнеэкономической деятельности в той или иной мере взаимодействует с разными частями мирового сообщества.

Все это потребовало принятия новой Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации. Ниже рассматриваются некоторые элементы, которые мы считаем целесообразным внести в эту стратегию.

Понятие экономической безопасности

В настоящее время нет единого толкования исходного понятия «безопасность» и как результат — видов и родов безопасности: национальной³, государственной, экономической⁴, демографической, экологической и других. Под безопасностью разными авторами понимаются: состояние, явление, способность, мера (система мер), условия (комплекс условий)⁵. Очевидно, что все это — несовпадающие предметы как для изучения, так и управления. Кроме того, понятие «безопасность», как правило, используется совместно с другими понятиями или определяется через них. Среди таких понятий: «защищенность», «опасность», «угроза», «ситуация». Полагаем, что все они образует единую систему понятий, и работать с ними следует, как с элементами одной системы.

Расплывчатое определение терминов указывает на неполное понимание сущности изучаемых явлений и процессов, не позволяет строго определить границы изучаемого, управляемого или защищаемого объекта. Для обеспечения системности и взаимосвязи понятий «безопасность», «защищенность» и «угроза» мы предлагаем ввести в текст нового варианта Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации следующую группу определений.

³ Считаем, что наиболее аккуратное определение понятия «национальная безопасность» дается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и ранее — в Законе Российской Федерации «О безопасности» (см.: Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» / URL: <http://base.garant.ru/10136200/>).

⁴ Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) (одобрена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608) / URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/23.html>.

⁵ Исследователи насчитывают порядка 50 различных определений безопасности. Аналогичная ситуация с понятиями «модернизация», «инновация», «программа» и др. Разные люди вкладывают в них различный смысл.

Экономическая безопасность Российской Федерации — защищенность экономики страны и ее регионов, хозяйствующих субъектов от внутренних и внешних угроз, позволяющая обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, территориальную целостность и надежную обороноспособность страны.

Защищенность экономики Российской Федерации — состояние, включающее (полностью или частично) возможность нанесения ущерба экономике России, ее финансово-экономической системе, качеству и уровню жизни граждан, суверенитету, территориальной целостности и устойчивому развитию Российской Федерации, ее обороноспособности.

Угроза экономической безопасности Российской Федерации — состояние и изменение международной обстановки и ситуации внутри страны, межгосударственных и внутригосударственных отношений, способных нанести ущерб экономике России, ее финансово-экономической системе, качеству и уровню жизни граждан, суверенитету, территориальной целостности и устойчивому развитию Российской Федерации, ее обороноспособности.

Четкое и своевременное задание целей обеспечения безопасности

Известно, что цели имеют исторический характер, т.е. меняются во времени в зависимости от характера и уровня развития общества, приоритетов и возможностей, внутренней и внешней обстановки. Эти и другие факторы, процессы и явления следует постоянно мониторить и вовремя корректировать стратегические, среднесрочные и текущие цели обеспечения экономической и других видов безопасности.

Цели желательно разделять:

- по уровням (их соподчиненности и соотношениям между собой), т.е. строить так называемое дерево целей;
- по характеру (стратегические, тактические; долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные);
- по субъектам и сферам деятельности, для которых они формируются;
- по последовательности выполнения во времени.

В анализируемых в статье документах цели, как правило, разделяются на два уровня. Верхний уровень формулируется как конечная цель; нижний — как задачи, выполнение которых необходимо для достижения цели. Цели также задаются для конкретных видов и сфер деятельности. Так, в новой Стратегии национальной безопасности эти цели поставлены в сферах повышения качества жизни российских граждан, для деятельности по обеспечению национальной безопасности в области науки, технологий и образования, в культуре, в экологии живых систем и рационального природопользования.

К сожалению, в обсуждаемых документах цели не разделены по характеру и не привязаны к их исполнителям. Сроки реализации целей и последовательность выполнения не определены. Думается, над этим следует поработать при подготовке нового варианта Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации.

В самом общем виде цель Государственной стратегии экономической безопасности страны можно сформулировать предельно кратко: *подготовка и реализация системы мер, обеспечивающих экономическую безопасность Российской Федерации*.

Считаем, что выстраивание надежной системы национальной безопасности должно сопровождаться повышением уровня благосостояния граждан. Отсутствие роста и, тем более, падение последнего допустимо лишь в крайнем случае и на предельно короткий срок. Думаем, что эту цель следует включить в текст Стратегии.

Применительно к субъектам Федерации стратегическими целями в рассматриваемой области могут выступать: укрепление их экономического потенциала, достижение устойчивого роста и на этой основе повышение уровня и качества жизни населения.

Объекты экономической безопасности

О безопасности говорят не абстрактно, а относительно конкретного объекта⁶. В тексте Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации назван ряд защищаемых объектов: «личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности»⁷. Утвержденная 31 декабря 2015 г. Указом Президента РФ «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» определяет следующие объекты, экономическую безопасность которых следует обеспечить: население, территории, инфраструктура (транспортная, жилищно-коммунальная и информационная инфраструктура, инфраструктура внутреннего рынка и др.), продовольственная, технологическая, финансовая и экономическая независимость страны, субъекты РФ, отрасли хозяйства и сферы экономической деятельности (АПК, ОПК, машиностроение, авиа-, станко- и приборостроение, новые высокотехнологичные отрасли, финансово-банковская сфера и др.)⁸.

Представляется, что часть из перечисленных объектов следует конкретизировать, а их перечень, возможно, расширить. Например, считать защищаемыми объектами не просто личность и общество, а экономическое положение, экономические права и собственность домашних хозяйств и хозяйствующих субъектов. Думается, целесообразно включить в число защищаемых объектов национальное хозяйство, финансовую и банковскую системы страны, системы управления всех уровней, хозяйство субъектов Федерации и муниципалитетов, находящуюся в других странах собственность государства, отечественных предприятий и граждан Российской Федерации.

⁶ Под объектом здесь понимаем то (или того), о безопасности чего (или кого) идет речь. В таком понимании объект охватывает и субъекты, и процессы.

⁷ Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения).

⁸ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683) / URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/133.html> (пп. 42, 53–54, 59, 62, 64, 66).

Внутренние угрозы защищаемым объектам

После того как установлен объект, безопасность которого должна быть обеспечена, следует определить *угрозы*, от которых его защищают, и их источники. Внутренние, т.е. возникающие внутри страны, угрозы экономической безопасности Российской Федерации подробно прописаны в официальных документах федеральных органов власти и в опубликованных результатах научных исследований. Так, в Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации названы четыре группы угроз экономической безопасности России.

Первая. Увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности (расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу бедных, неуверенных в своем будущем людей; увеличение доли бедных слоев населения в городе по сравнению с деревней; рост безработицы; задержка выплаты заработной платы, остановка предприятий).

Вторая. Деформированная структура российской экономики (усиление топливно-сырьевой направленности экономики; отставание разведки запасов полезных ископаемых от их добычи; низкая конкурентоспособность продукции большинства отечественных предприятий; свертывание производства в жизненно важных отраслях обрабатывающей промышленности, прежде всего в машиностроении; снижение результативности, разрушение технологического единства научных исследований и разработок, распад сложившихся научных коллективов и на этой основе подрыв научно-технического потенциала России; завоевание иностранными фирмами внутреннего рынка России по многим видам товаров народного потребления; приобретение иностранными фирмами российских предприятий в целях вытеснения отечественной продукции как с внешнего, так и с внутреннего рынка; рост внешнего долга России и связанное с этим увеличение расходов бюджета на его погашение).

Третья. Возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов (наличие депрессивных, кризисных и отсталых в экономическом отношении районов на фоне структурных сдвигов в промышленном производстве, сопровождающихся резким уменьшением доли обрабатывающих отраслей; нарушение производственно-технологических связей между предприятиями отдельных регионов России; увеличение разрыва в уровне производства национального дохода на душу населения между отдельными субъектами Российской Федерации).

Четвертая. Криминализация общества и хозяйственной деятельности (рост безработицы, поскольку значительная часть преступлений совершается лицами, не имеющими постоянного источника дохода; сращивание части чиновников государственных органов с организованной преступностью, возможность доступа криминальных структур к управлению определенной частью производства и их проникновения в различные властные структуры; ослабление системы государственного контроля, что привело к расширению деятельности криминальных структур на внутреннем финансовом рынке, в сфере приватизации, экспортно-импортных операций и торговли⁹).

⁹ См.: Государственная стратегия экономической безопасности... Раздел II.

Не все из этих угроз ослаблены и пресечены, устранение причин возникновения многих из них требует длительного времени. Поэтому не случайно часть угроз вновь прописана в новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: «Главными стратегическими угрозами национальной безопасности в области экономики являются ее низкая конкурентоспособность, сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, отставание в разработке и внедрении перспективных технологий, незащищенность национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала, уязвимость ее информационной инфраструктуры, несбалансированность национальной бюджетной системы, регистрация прав собственности в отношении значительной части организаций в иностранных юрисдикциях, ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, сокращение добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых, прогрессирующая трудонедостаточность, сохранение значительной доли теневой экономики, условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, незаконной миграции, неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения»¹⁰.

В дополнение к этим угрозам в Стратегии названы также устаревшая система технологий, ухудшение технического состояния хозяйственных объектов и инфраструктуры, стихийные бедствия, аварии и катастрофы.

Внутренние угрозы защищаемым объектам

То, что источники всех перечисленных угроз находятся в России, не означает, что внешние угрозы в целом стали менее значимыми. Сохраняется необоснованно высокая зависимость от внешних рынков¹¹, чрезмерна финансовая зависимость от иностранных юридических и физических лиц¹², не сокращается утечка из страны капитала и т.д. Антироссийские санкции, введенные группой государств в марте 2014 г., сделали явным ряд угроз финансовой сфере, инвестиционной активности и поступательному развитию экономики, ослабили позиции Российской Федерации в мировой экономической и политической системе.

Возросла активность и опасность террористических организаций. «Угроза террористической деятельности, — говорится в подготовленном Институтом экономических исследований и мира Сиднейского университета (Австралия) докладе „Индекс глобального терроризма. 2014 г.“, — является главной, если не самой главной опасностью для мно-

¹⁰ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. П. 56.

¹¹ «Степень технологической зависимости у нас просто грандиозна. Причем она намного больше, чем это следует из общих цифр, что мы закупает на 100 с лишним миллиардов долларов в год машин и оборудования» (см.: Клепач А.Н. Международные санкции и ответные меры: возможен ли позитив для российской экономики? Заседание диспут-клуба Ассоциации независимых центров экономического анализа // Мир новой экономики. 2015. № 1. С. 7).

¹² «70% российского фондового рынка принадлежит иностранному инвестору» (Экономические санкции США и Евросоюза в отношении Российской Федерации и ее ответные меры / URL: <http://refleader.ru/rnaqasyfbew.html>).

гих стран»¹³. Авторы доклада включили Россию в число стран, в которых может произойти рост терроризма¹⁴. Террористические акты не только уносят человеческие жизни и наносят материальный ущерб (см. табл. 1), но и дезорганизуют экономическую жизнь, травмируют общество, сокращают общую и туристическую привлекательность страны.

Т а б л и ц а 1

**Потери застрахованного имущества в результате
крупных террористических актов в 1970–2014 гг.**

Показатель	1970–1980	1981–1990	1991–2000	2001–2014
Число крупных терактов, ед.	2	3	9	5
Потери*, млрд долл.	312	348	4609	25 497

*Потери без учета последствий теракта 11 сентября 2011 г. в США.

Источник: Рассчитано автором на основе данных сайта Worst terrorist acts from 1970 to 2014, by insured property losses (in 2013 million U.S.dollars) / URL: <http://www.statista.com/statistics/216901/insured-property-losses-due-to-terrorist-acts/>.

Опасна и происходящая в последние годы подмена международного права правом одной страны. Это дало основания В.В. Путину отметить на встрече с представителями государств БРИКС, что «наши страны в значительной степени сталкиваются с большими угрозами в связи с нарушениями норм международного права, в связи с нарушениями суверенитета государств в различных сферах деятельности»¹⁵.

Все более активно проявляют себя негосударственные и международные институты (например, Бильдерберский клуб, Система глобальной идентификации юридического лица — *Global Legal Entity Identification System*), способные регулировать законодательные, финансовые, экономические и некоторые другие протекающие в мире изменения в своих интересах и в пользу своих членов и спонсоров¹⁶.

Внешние угрозы экономике России практически не нашли отражения в Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации. Прошедшие годы показали, что многие причины, порождающие внешние угрозы национальной, в т.ч. и экономической, безопасности, являются неотъемлемыми элементами внешних условий существования страны, возникают объективно, действовали и будут продолжать действовать в течение длительного времени¹⁷. Некоторые внешние угрозы

¹³ The Global Terrorism Index 2014. Measuring and Understanding the Impact of Terrorism. Institute for Economics and Peace. 2014 / URL: <http://www.slideshare.net/pierre969/global-terrorism-index-report-2014>. P. 2.

¹⁴ Ibid. P. 40.

¹⁵ Встреча с представителями государств БРИКС, курирующими вопросы безопасности. 26.05.2015 / URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/906.html>.

¹⁶ См.: *Сильвестров С.Н.* Выбор в условиях глобальной неопределенности // Мир новой экономики. 2015. № 2. С. 6–19.

¹⁷ На примере разного рода санкций, вводимых в отношении нашей страны на протяжении почти ста лет, этот вопрос рассмотрен: *Катасонов В.Ю.* Санкции. Экономика для русских. М.: Алгоритм, 2015; *Казанцев С.В.* Защищенность экономики регионов России. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014; Угрозы и защищенность экономики России: опыт оценки / отв. ред. С.В. Казанцев, В.В. Карпов. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016.

социально-экономическому развитию России названы в новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Это, во-первых, возрастание экономической, финансовой, политической и военной нестабильности в мире, обострение борьбы за ресурсы, рынки сбыта продукции, за контроль над транспортными артериями (п. 13).

Во-вторых, расширение сферы деятельности транснациональной организованной преступности (п. 22).

В-третьих, ухудшение состояния окружающей среды, обострение проблем обеспечения продовольствием и нехватки пресной воды (п. 23).

В-четвертых, «возрастающее влияние политических факторов на экономические процессы, а также попытки применения отдельными государствами экономических методов, инструментов финансовой, торговой, инвестиционной и технологической политики для решения своих геополитических задач» (п. 24).

В-пятых, «введенные против Российской Федерации ограничительные экономические меры, глобальные и региональные экономические кризисы, усиление недобросовестной конкуренции, неправомерное использование юридических средств, нарушение стабильности тепло- и энергоснабжения субъектов национальной экономики, а в перспективе будет оказывать также дефицит минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов» (п. 57).

Особые и пока не изученные угрозы таят в себе возрастающая скорость происходящих социально-экономических изменений практически во всех странах мира, увеличивающаяся неопределенность их возникновения и последствий.

Полагаем, что кроме перечисленных выше, уже проявивших себя реально существующих угроз в новой Государственной стратегии экономической безопасности желательно назвать и *потенциальные угрозы*, появление которых возможно (вероятно) в период действия этой Стратегии. Эти угрозы и вероятность их возникновения следует выявлять заблаговременно, классифицировать и ранжировать, оценивать взаимное влияние и синергетические эффекты. Этим надо заниматься специально, разработать соответствующий инструментарий поиска и отбора информации, ее обработки, классификации, ранжирования и оценки угроз.

Источники угроз и угрожающие субъекты

В рассматриваемых выше документах выделяются источники угроз. При этом основное внимание (хотя, на наш взгляд, недостаточное) уделяется источникам внешних угроз.

Первая угроза. Государства, дестабилизирующие финансово-экономическую, политическую и военную обстановку в мире, наносящие ущерб экономическим интересам России, устойчивости функционирования информационной инфраструктуры Российской Федерации.

Вторая угроза. Транснациональная организованная преступность, террористические и экстремистские организации.

Третья угроза. Радикальные общественные объединения и группировки, иностранные и международные неправительственные организа-

ции, финансовые и экономические структуры, а также частные лица, пытающиеся нарушить территориальную целостность Российской Федерации, дестабилизировать финансовые рынки, разрушить традиционные для России нравственные и культурные ценности.

Из внутренних, т.е. находящихся в России, источников и субъектов угроз в Государственной стратегии экономической безопасности и новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации удалось найти указание только на организованную преступность и финансовых спекулянтов. Думается, что вопросы об *источниках угроз и угрожающих субъектах* следует тщательно проработать. Это представляется необходимым для мониторинга и своевременной нейтрализации возникающих опасностей. От угроз надо не только защищаться, но и в упреждающем порядке устранять источники их возникновения. Особое внимание следует обратить на изучение новейших латентных инструментов разрушения (сдерживания развития) экономики страны в условиях мирного времени. Это по сути экономическое оружие уже применяется, но пока не имеет своего названия и не запрещено никакими международными организациями и договорами.

Защищающие субъекты и предпринимаемые ими меры защиты

У каждой угрозы должен быть тот, кто от нее защищает, — защитник. Именно так было сделано в Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-І «О безопасности»¹⁸ (далее — Закон «О безопасности»).

В принятой в 2015 г. Стратегии национальной безопасности защищающие прописаны в предельно общем виде: органы государственной власти и местного самоуправления, институты гражданского общества, Центральный банк Российской Федерации. А в Постановлении Правительства РФ от 27.12.1996 № 1569 «О первоочередных мерах по реализации государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (основных положений), одобренной указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608»¹⁹ (принятом после одобрения Президентом РФ Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации) федеральные органы исполнительной власти, ответственные за выполнение мер по предотвращению угроз экономической безопасности Российской Федерации, определены более подробно. Приложение № 1 к этому Постановлению (перечень мер по предотвращению угроз экономической безопасности Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, ответственных за их разработку) устанавливало федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за выполнение каждой меры по защите экономических интересов России.

¹⁸ Закон Российской Федерации «О безопасности». Ст. 10.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 27.12.1996 г. № 1569 «О первоочередных мерах по реализации государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (основных положений), одобренной Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608» / URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/19838>.

В Законе «О безопасности» также были указаны субъекты обеспечения безопасности и проведено разграничение полномочий органов власти в системе безопасности²⁰.

Перед субъектами, обеспечивающими безопасность, могут стоять следующие задачи:

- защита объекта;
- защита выполняемых объектом функций;
- защита объекта и выполняемых им функций.

Их защитные действия могут быть превентивными (осуществляются в упреждающем порядке, до реализации угроз); реактивными (осуществляются во время реализации угроз); рекреационными (устраняют последствия реализации угроз и восстанавливают функционирование объекта).

Думается, что в новой Государственной стратегии экономической безопасности целесообразно установить ответственных за выполнение каждой меры, защищающей экономику России от внутренних и внешних угроз, и посвятить описанию защищающих субъектов и применяемых мер защиты отдельные разделы.

²⁰ Закон Российской Федерации «О безопасности». Ст. 2, 8, 10–11.