

УДК 338.1

**ГОРОДЕЦКИЙ АНДРЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ**

д.э.н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ,  
руководитель научного направления Института экономики РАН, e-mail: aegorod@mail.ru

**ЗИЯДУЛЛАЕВ НАБИ САДКАРИМОВИЧ**

д.э.н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ,  
главный научный сотрудник Института проблем рынка РАН,  
e-mail: nabi926@mail.ru

### СТРАТЕГИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ<sup>1</sup>

**Аннотация. Предмет.** В статье рассматриваются приоритеты экономического роста через призму исторических моделей экономического успеха, характерные черты опыта трансформации национальных стратегий развития. Анализируется ход исполнения майских (2012 и 2018 гг.) Указов Президента РФ и механизмы их успешной реализации. Впервые обосновываются «красные линии экономической безопасности» — критические зоны в экономике и управлении, пересечение границ которых чревато реальными угрозами и рисками с точки зрения фундаментальных вызовов национальной безопасности и стратегическому развитию. **Цель работы.** Целью настоящей статьи является исследование особенностей трансформации национальных стратегий развития; выявление проблем реализации стратегических целей и приоритетов развития в контексте обеспечения национальной безопасности. **Методология исследования.** В процессе исследования использованы методы эволюционно-институционального анализа, статистической и аналитической оценки. **Результаты работы.** На основе анализа результатов экономического развития национальных хозяйств ряда стран Европы, Ближнего и Среднего Востока, Юго-Восточной Азии и постсоциалистических государств Евразии обобщены трансформационные механизмы экономического развития ряда стран, сделаны выводы и определены уроки для России. Обоснована взаимосвязь стратегических задач и стратегических проектов с обеспечением национальной экономической безопасности. В рамках первоочередных проблем обеспечения национальной и экономической безопасности актуализируются вопросы о гарантиях и механизмах исполнения новых национальных стратегических задач и национальных стратегических проектов, в частности, майского 2018 г. Указа Президента РФ. **Выводы.** Предложены концептуальные подходы к формированию эффективных механизмов реализации стратегических направлений экономического развития в контексте обеспечения национальной безопасности. Сформулированы выводы о необходимости непосредственного увязывания механизмов реализации национальных стратегических приоритетов социально-экономического развития с обеспечением их экономической безопасности, систематизации соответствующих вызовов, угроз и рисков, определения подходов к их упреждению, отражению и нейтрализации. **Область применения результатов.** Результаты исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности по совершенствованию механизмов стратегического развития национальной экономики.

**Ключевые слова:** стратегические направления развития, трансформация национальных экономик, приоритеты экономического развития России, экономический рост, экономическая безопасность, красные линии экономической безопасности, реализация майских (2012 и 2018 гг.) Указов Президента РФ.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 18-010-00853 А).

**GORODETSKY ANDREY EVGENIEVICH**

doctor of Economics, Professor, Honored worker of science of the Russian Federation,  
head of the scientific direction Of the Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, e-mail: ae-  
gorod@mail.ru

**ZIYADULLAYEV NABI SAIDKARIMOVICH**

doctor of Economics, Professor, Honored worker of science of the Russian Federation,  
chief researcher of the Institute of market problems RAS,  
e-mail: nabi926@mail.ru

## THE STRATEGY OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY

**Abstract. Object.** The article considers the priorities of economic growth through the prism of historical models of economic success, the characteristic features of the experience of transformation of national development strategies. The article analyzes the implementation of the may (2012 and 2018) decrees Of the President of the Russian Federation and the mechanisms of their successful implementation. For the first time, "red lines of economic security" – critical zones in the economy and management, crossing the borders of which is fraught with real threats and risks from the point of view of fundamental challenges to national security and strategic development-are substantiated. **Purpose of work.** The purpose of this article is to study the peculiarities of the transformation of national development strategies; identify problems of implementation of strategic goals and priorities of development in the context of national security. **Research methodology.** The methods of evolutionary-institutional analysis, statistical and analytical evaluation were used in the research process. **Result of work.** Based on the analysis of the results of economic development of national economies of several countries in Europe, Middle East, Southeast Asia and post-socialist States of Eurasia summarizes the results of transformation mechanisms of economic development of a number of countries, the findings and identifies lessons for Russia. The interrelation of strategic tasks and strategic projects with ensuring national economic security is substantiated. As part of the priority problems of ensuring national and economic security, the issues of guarantees and mechanisms for the implementation of new national strategic objectives and national strategic projects, in particular, the may 2018 decree Of the President of the Russian Federation, are updated. **Summary.** Conceptual approaches to the formation of effective mechanisms for the implementation of strategic directions of economic development in the context of national security are proposed. Conclusions are formulated about the need for direct linking of mechanisms for the implementation of national strategic priorities of socio-economic development with ensuring their economic security, systematization of relevant challenges, threats and risks, determining approaches to their prevention, reflection and neutralization. **The scope of the results.** The results of the study can be used in law-making activities to improve the mechanisms of strategic development of the national economy.

**Keywords:** strategic directions of development, transformation of national economies, priorities of economic development of Russia, economic growth, economic security, red lines of economic security, implementation of may (2012 and 2018) Decrees of the President of the Russian Federation.

---

Стратегии экономического успеха в результате рыночных преобразований национальных хозяйств характерны для многих стран Европы и западного полушария, Ближнего и Среднего Востока, Юго-Восточной Азии и постсоциалистических государств Евразии. В их числе и страны, сохранив социалистический путь развития, продолжают модернизировать экономику на основе принципов рыночного социализма. Так, реформаторы Китая вывели страну в мировые лидеры по объемам промышленного и сельскохозяйственного производства, в строительстве, в электроэнергетике.

Интересен опыт становления новых индустриальных стран (Южной Кореи, Японии, Сингапура). Не менее известен опыт так называемой исламской модернизации, путь которой прошли Малайзия, Иран, Египет, Алжир, Ливия (до ее уничтожения как единого и успешного государства). В западном полушарии – это социалистическая Куба, Мексика, Бразилия.

Европа также известна образцами долговременного успешного развития: немецкое (рейнское) экономическое чудо на основе модели социального хозяйства Л. Эрхарда; «славное тридцатилетие» – экономический рост во Франции в 1945–1975 гг.; «рекордные годы» шведского королевства, послевоенный рост вплоть до 1973 г.; «греческое чудо» – форсированное социально-экономическое развитие Греции в 1950–1970 гг.; «итальянское экономическое чудо» 1955–1972 гг.; «испанское экономическое чудо» – экономический бум в 1959–1973 гг.; «кельтский тигр» – экономический рывок Ирландии в 1990–2001 гг. с повторением пика развития в 2003-м и 2008 м гг.

Особо выделяется «израильский прорыв» – пройдя за 1952–1966 гг. три волны экономического подъема, Израиль из апельсиновой страны превратился в государство с передовой экономикой (экономическое чудо Бен-Гуриона), удвоив свой экономический потенциал и численность населения. Далее правительство Б. Нетаньяху сумело провести реформы на основе разумной деэтизации (государственных концернов), дерегулирования (решительного сокращения бюрократизации государственного аппарата, децентрализации ценообразования, повышения качества управления), ставки на хайтек как локомотив израильской экономики (израильский высокотехнологический бум, начиная с 1970-х гг. и вплоть до середины 1990-х гг.), когда интенсивно инвестировали в развитие социально-экономической инфраструктуры.

На рубеже 80–90-х гг. прошлого века почти 30 государств мира, в т. ч. постсоциалистические страны, практически одновременно начали сложные трансформационные реформы. Их результатом должно было стать формирование развитой капиталистической общественно-экономической системы, гарантировавшей, как казалось тогда, быстрое создание процветающей рыночной экономики и преодоление на этой основе имевшегося отставания от государств золотого миллиарда.

Следуя советам МВФ и Всемирного банка, правительства многих развивающихся стран ограничивают свою роль в стимулировании экономического роста реализацией инфраструктурных проектов и созданием институтов развития, копируя установки, распространенные в развитых экономиках, то есть там, где рынок эффективен. Однако он маловероятен в экономике с несовершенным рынком. Что характерно для всех постсоветских государств, включая Россию. В такой экономике инфраструктурные проекты должны быть частью комплексных проектов расширения производства, затрагивающих целый спектр отраслей. Для решения подобных задач необходима система индикативного планирования как центральный элемент стратегии модернизации. Базовые принципы этой стратегии применимы не только к России, но и к другим странам догоняющего развития.

Анализ результатов постсоциалистических трансформаций убедительно доказывает, что не существует «одного лучшего варианта» развития. Ни в одной из постсоциалистических стран не созданы базовые модели, характерные для развитых стран Запада, к каковым принято относить рыночный, а также координируемый рыночный капитализм. В результате системных преобразований в постсоциалистическом мире возникло несколько особых типов капитализма, среди которых государственный рыночный капитализм Китая, т.н. зависимый или филиальный капитализм стран Центрально-Восточной Европы, ряд специфических моделей организации экономики и общества на постсоветском пространстве. Объяснения этому феномену следует искать в специфике постсоциалистических стран, в частности, в особой роли неформальных институтов в ходе их развития; в малой продуктивности трансформации через формальное заимствование институтов рынка и демократии западных государств; в необходимости кропотливого выращивания институтов демократии и рынка, что возможно только через использование промежуточных институтов в интересах достижения конечных целей.

Сложившиеся в постсоциалистическом мире модели рынка обладают своими сравнительными преимуществами, и вместе с тем их развитие сопровождается серьезными проблемами и системными рисками. Так, модернизация на основе привлечения масштабных прямых иностранных инвестиций в странах ЦВЕ позволила встроиться в цепочки добавленной стоимости, существенно улучшить структуру экспорта, но в то же время обернулась зависимостью стран от решений крупнейших транснациональных корпораций, попаданием в ловушки технологической отсталости, возникновением феномена дуализма экономики.

Наиболее успешно развивающимися среди бывших социалистических стран, как показыва-

ет анализ, оказались те из них, что смогли избежать политизации процесса трансформации экономики и общества, при которой выбор методов осуществления реформ подчинен решению единственной задачи – недопущению возврата к прежней социалистической модели развития, когда проблемы экономической эффективности уходят на второй план перед лицом задач политической целесообразности. Успешными стали те страны, которые ушли от ловушки теоретического фундаментализма либо достаточно быстро из нее выбрались, т.е. поняли, что рынок, частная собственность, либерализация экономических трансакций и др. – это не цели развития, а инструменты модернизации экономики. Пользоваться ими надо очень умело, учитывая и конкретную ситуацию, и ее соотношение с обстановкой, в которой она возникает. Ведь ни одна из конкретных совокупностей факторов не является статичной, каждый пример верен для конкретной ситуации и в конкретном контексте. Успешными, таким образом, оказались те страны, которые, как писал С. Хантингтон, осознали, что западный путь развития – не универсален, а, скорее, уникален, и приступили к разработке национальных стратегий развития, учитывая, но не копируя слепо опыт успешных государств.

В свете сказанного заслуживает одобрения Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017– 2021 гг. [21]. Ее анализ убеждает в стратегемности мышления нового руководства Узбекистана, которое предполагает умение правильно оценить сложившуюся обстановку, внутренние и внешние вызовы, а также определить ресурсы, имеющиеся для решения сложных задач. В рамках Стратегии и Плана действий руководством страны определены конкретные цели развития, разработана ясная поэтапная программа их достижения, сформированы институты, ответственные за исполнение конкретных направлений Стратегии, выявлены основные социальные силы инновационного развития, ведется честный и открытый разговор со всеми слоями общества о судьбе страны.

Успешные проекты базируются на почве национальных интересов, национальной идентичности, они понятны и приемлемы для большинства населения страны. Лидер страны имеет свою политическую программу, которая способна консолидировать общество и сделать его надежным партнером и участником реформирования страны. Эта политическая программа выступает как ядро конкретных планов, проектов, программ, на основе которых реализуется модернизационный проект. Эта программа выступает как государственный план национального развития и реформ, который реализуется и как личная программа политического лидера, и как государственная воля, и как нормативный документ, обязательный для исполнения. В течение определенного периода, в среднем в течение 10 лет, как свидетельствует международный опыт, удавалось достичь удвоения ключевых макроэкономических показателей. И при этом среднегодовые темпы роста в странах экономического чуда были существенно выше среднемировых, что и позволяло им в короткие исторические сроки решать задачи догоняющего развития.

Применительно к России сегодня в лице «майских» (2012, 2018 гг.) Указов Президента РФ мы имеем развернутую политическую программу действий, положения которой переведены на язык правовых документов, планово-управленческих инструментов и процедур, административной, политической и персональной ответственности, и, как и все документы подобного рода, обязательны к исполнению.

#### **Об исполнении поручений Правительству РФ, содержащихся в Указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. №596-606.**

Для анализа воспользуемся данными мониторинга и контроля, размещенными на сайте Правительства РФ [14;15;19]. Всего в «майских указах» содержится 218 поручений Правительству РФ. Из них (по данным на 2017 г.) Правительство РФ должно было выполнить 202 поручения. Выполнено и снято с контроля 190 поручений – 94,1% от числа поручений, которые должны были быть выполнены к настоящему времени.

В целях реализации мер, направленных на достижение показателей, определенных указами от 7 мая 2012 г. № 596-606, Правительству РФ дано 199 поручений и указаний главы государства. Выполнено и снято с контроля 159 (79,9%) поручений и указаний: в 2012 г. – 6, в 2013 г. – 35, в 2014 г. – 41, в 2015 г. – 39, в 2016 г. – 28, в 2017 г. – 10.

На исполнении находятся 40 (20,1%) поручений и указаний, при этом об исполнении 18 поручений и указаний направлены доклады президенту РФ. Статистика исполнения нацио-

нальных стратегических проектов обнажает не всю картину затянувшегося и перешедшего в новый цикл отставания от запланированных результатов. О том же свидетельствуют первые результаты мониторинга запуска национальных стратегических проектов цикла 2018–2024 гг., ведущегося Счетной палатой РФ. Более того, по наиболее важным пунктам национальных задач и национальных стратегических проектов – структурным преобразованиям, цифровой экономике – необходимые показатели до сих пор не разработаны (табл. 1) [13;20].

*Таблица 1*

**Исполнение поручений президента РФ Правительству РФ**

Состояние	Количество
Находится на исполнении поручений	218
В 2017 г. Правительство РФ должно было выполнить поручений	202
Выполнено и снято с контроля поручений, которые должны были быть выполнены (в т. ч. в %)	190 (94,1%)
<b>Ход работы по выполнению указов</b>	
К отчетному моменту на исполнении находятся поручений (в это число входят поручения, не выполненные в первоначально установленные сроки. Для них установлены новые сроки исполнения либо определена периодичность представления докладов, т.е. они переведены в длящийся режим)	28 <sup>2</sup>
<b>По 28 находящимся на исполнении поручениям сроки исполнения наступают</b>	
В 2018 г.	По 11 поручениям
В 2019–2020 гг.	По 9 поручениям
Конечный срок исполнения не определен, установлена ежеквартальная, полугодовая или годовая периодичность представления докладов <sup>3</sup>	По 8 поручениям

Анализ показал, что более трети данных поручений в рамках «майских указов» так и не были выполнены<sup>4</sup>. Приоритеты экономического роста, заложенные в важнейшие стратегические документы, предполагают необходимость развития на уровне не менее 5–7% в год, становятся непосильными.

После 2008 г. мы не только не можем по факту выйти на экономически безопасные значения экономического роста, но и стараемся объяснить и аргументировать якобы объективную неспособность страны решить эту проблему. В 2015–2016 гг. установки целевого роста сменяются на рост, превышающий среднемировые показатели, все чаще официальные лица предпочитают говорить о целевых показателях роста производительности труда. Но и в этом случае вскоре, за два года до истечения установленных сроков, Минэкономразвития РФ обнародовало данные о том, что достигнуть роста производительности труда к 2018 г. в 1,5 раза, как этого требует Указ Президента РФ, также не удастся. Вина за это перекладывается на экономический кризис и низкий уровень квалификации кадров. Постоянно занижались цифры невыполнения контрольных показателей. Для этого изменялись методики подсчета.

Экономический кризис и западные санкции, введенные после присоединения Крыма, усложнили исполнение «майских указов»; ответственность за них в итоге переложили на регионы, сразу же ушедшие в долги.

<sup>2</sup> Из поручений, остающихся на исполнении (28), наибольшее количество находится в Министерстве образования и науки РФ (Минобрнауки РФ) – 9, или 32,1%; Министерстве экономического развития РФ (Минэкономразвития РФ) – 7, или 25%, и Министерстве обороны РФ (Минобороны РФ) – 6, или 21,4%.

<sup>3</sup> В это число входят поручения, не выполненные в первоначально установленные сроки (для них установлены новые сроки исполнения либо определена периодичность представления докладов, т.е. они переведены в длящийся режим).

<sup>4</sup> Подробнее см.: ОНФ: более трети поручений в рамках президентских «майских указов» еще не выполнены [Электронный ресурс]. – URL : <https://tass.ru/politika/2550842>. Правительство РФ своим Постановлением № 973 от 14.09.2015 г. изменило способ расчёта «среднемесячной заработной платы» в стране, что значительно облегчило исполнение указов о повышении зарплат работникам соцсферы (Указы Президента РФ требовали повышения зарплат не в абсолютных значениях, а в привязке к уровню средней зарплаты по региону). Регионы с дефицитными бюджетами поднимали зарплату за счёт целевых трансфертов из федерального центра.

Уже на старте нового цикла возникают знакомые попытки выхолащивания содержания майского (2018 г.) Указа Президента РФ, срываются сроки разработки отдельных показателей, подвергается сомнению обоснованность количественных ориентиров поставленных целей по тем же основаниям – высокой вероятности мирового кризиса, санкционного давления, возросших издержек геополитической активности государства. Это заставляет ещё более жестко рассматривать проблемы реализации установленных национальных целей и приоритетов через призму новых реалий и условий национальной и экономической безопасности.

Аналогичные ухищрения предпринимались в отношении академических и вузовских работников. Чтобы выполнить поручения «майского указа» о доведении средней заработной платы сотрудников научных институтов до 200% средней заработной платы по региону, проводились в массовых масштабах переводы ученых на пониженные (до определенной доли, например, 0,75 от полной) ставки (этот прием получил название дробления ставок). Содержание, функции и объемы работ оставались теми же. В других случаях находили выход в сокращении сотрудников под разными формальными предлогами. Это привело к возобновившемуся оттоку занятых из сферы науки, причем наиболее болезненным моментом явилось усилившееся бегство уже интеллектуального капитала – наиболее продуктивного и перспективного сегмента из числа молодых ученых.

Является ли сегодняшняя стагнация красной линией экономической безопасности с точки зрения фундаментальных вызовов безопасности и развития?

Если оглянуться назад, к началу 1990-х гг., и одновременно заглядывать в будущее с его императивами форсированного развития, гонки за лидерами сегодняшнего мира, то можно констатировать, что в масштабах длинных циклов мы недалеко ушли от рубежных показателей 1990 г. – последнего года хоть и затухающего, но все-таки роста советской экономики. Это, по критериям наших сегодняшних национальных стратегических задач приоритетов развития, может рассматриваться как длинная и устойчивая волна стагнации, вызванная избранной и не меняющейся вот уже почти 30 лет моделью догоняющей модернизации, реформами по принципам Вашингтонского консенсуса. (Здесь выбор 1990 г. и сопоставление с ним выглядит часто так же, как роль 1913 г. в качестве точки отчета в сопоставлениях советской статистики, только вот результаты сопоставления разные.)

Большая стагнация как главный вызов и наибольшая угроза национальной и экономической безопасности, как неспособность вырваться из узких рамок «застоя – неустойчивого роста – застоя» на путях к экономике, основанной на знаниях, новых витках технологических революций, промышленной революции 2.0, цифровой экономики, ноосферной цивилизации. Она и есть красная линия развития и безопасности, у черты которой мы находимся и которую переходить нельзя.

«Майский» (2018 г.) Указ Президента РФ «О национальных стратегических задачах и национальных стратегических приоритетах» – это еще один исторический шанс выхода из этой большой стагнации и успешный ответ на глобальные вызовы современной переходной эпохи. Это долгосрочная политическая программа лидера страны, рассчитанная не на один срок избрания и свободная от привязки к конъюнктуре избирательных циклов.

Предыдущий «майский указ» президента РФ исполнен неудовлетворительно, целый ряд его задач ожидает исполнения. Существует реальная угроза рецидива болезни и на очередной срок исполнения политической программы президента РФ. Отсюда актуальность вопроса о гарантиях и механизмах исполнения новых национальных стратегических задач и национальных стратегических проектов, что требует жесткой постановки этой темы в контексте первоочередных проблем обеспечения национальной и экономической безопасности.

Это потребует четкого и ясного формулирования положения о необходимости непосредственного увязывания механизмов реализации национальных стратегических приоритетов социально-экономического развития с обеспечением их экономической безопасности, систематизации соответствующих вызовов, угроз и рисков, определения подходов к их упреждению, отражению, нейтрализации. Необходимо четко определить красные линии национальной и международной экономической безопасности с точки зрения национальных стратегических проектов и возможные подходы к реакции на пересечение этих красных линий, что ставит задачу выявления критических областей (зон) в экономике и управлении.

### Основные тренды в области национальной экономической безопасности

Если в 1990-е гг. общим уמוнастроением и научной парадигмой являлась (практически) аксиома о том, что экономическая безопасность является ядром национальной безопасности, вызовы и угрозы носят по преимуществу невоенный характер, соответственно и базовыми методами обеспечения национальной безопасности являются невоенные, то в 2000-е гг. ситуация качественно изменилась.

Геополитическая, военно-дипломатическая и военная активность Организации Североатлантического договора (НАТО) приняла глобальный характер (ползучий новый «дранг нах остен», уже достигший непосредственных границ РФ; негласная поддержка международного терроризма, в т. ч. непосредственно по периметру границ и на территории РФ; «балканский рубеж» и операция по расчленению Югославии; цветные революции на постсоветском пространстве; военные операции в Ираке и Афганистане; волны арабской весны, захлебнувшиеся разгромом ИГИЛ в Сирии (сработали критерии красных линий, о чем ниже); подрывные действия против Венесуэлы, по большому счету стран Боливарианского пояса и левоориентированных правительств в Южной и Центральной Америке; наконец, развязывание гражданской войны на Украине) – все это совершенно меняет соотношение национальной и экономической безопасности, военных и невоенных угроз, механизмов их предупреждения и парирования, внешней и внешнеэкономической политики.

Экономические санкции из чрезвычайной, но оправданной и легитимной с точки зрения международного права и устава Организации Объединенных Наций (ООН) практики превращаются в регулярные меры экономической агрессии, применяемые в гегемонистских интересах отдельных держав, в блоковых интересах военно-политических альянсов. Для РФ это становится вдвойне критичным, поскольку внутренние трудности, кризисы и стагнация последнего 10-летия очевидным образом переплетаются и усугубляются системным кризисом международных отношений, обострением всей системы геополитического и геоэкономического противостояния. Так, в последнее время отмечается стремительная консолидация активов в руках государства: с начала 2000-х годов доля банков с преимущественным госучастием выросла с 34 до 66%, а доля госкомпаний в добыче нефти – с 13 более чем до 50%. Сегодня под маской формально рыночных институтов идет активное восстановление плановой экономики, хотя по многим показателям результативности она и не дотягивает до советской.

В этих условиях современный аппарат определения угроз и рисков с точки зрения их выявления, идентификации и оценки, предупреждения и парирования, в т. ч. под углом зрения рисков, становится совершенно недостаточным. Есть потребность во введении понятия того, что можно было бы назвать красными линиями экономической безопасности. Такими красными линиями сегодня можно было бы назвать границы, пересечение которых непосредственно направлено на уничтожение государственности, насильственную смену власти (применение так называемой мягкой силы уже никого не должно вводить в заблуждение), обрушение экономики, радикальное ухудшение уровня жизни граждан и провоцирование массовых протестов.

Тема красных линий экономической безопасности нуждается в тщательном и комплексном изучении, тем более что использование цветовой гаммы уровней опасности достаточно широко применяется в зарубежных практиках, в смежных областях безопасности (техногенная безопасность и чрезвычайные ситуации, профиль деятельности Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС РФ)).

Но уже сегодня можно определить некоторые черты, присущие красным линиям экономической безопасности. Это глобальный, тотальный, системно увязанный и стратегически направляемый процесс экономических войн (вытеснение с международных рынков ресурсов, товаров и капиталов; санкции в отношении российского экспорта и импорта, системные персональные и секторальные санкции, попытка воздействия на внутреннюю экономическую политику, арктические претензии США и ряда других приполярных (и не только) государств и др.), который не раз исторически предшествовал горячим войнам.

Они призваны навсегда оставить РФ в качестве полузависимой периферийной экспортно-сырьевой экономики с опереточным государственным полусуверенитетом по известной моде-

ли стран – клиентов США и территорий с внешним управлением, без каких-либо амбиций на лидерство и самостоятельный полюс силы в будущем новом миропорядке. Это исторический вызов, и РФ должна сделать адекватный исторический выбор и дать соответствующий ответ.

Другой чертой красной линии в экономической безопасности является превращение угроз в факты и события реальной опасности с чрезвычайно высокими рисками ее актуализации, чреватых неотвратимостью, катастрофичностью и необратимостью социально-экономических, политических и военных последствий. Здесь может потребоваться определение интервалов угроз и рисков по характеру социально-экономических последствий, вероятности рисков их наступления, масштабов наносимого ущерба. Но неотвратимость, катастрофичность и необратимость действий и событий против экономической безопасности страны, несомненно, свидетельствуют о тех самых красных линиях, преступать которые ни в коем случае нельзя. Здесь не работают стандартные меры политики. Здесь должен быть в наличии инструментарий не менее неотвратимого ответа в виде стратегических, текущих (тактических) и оперативных мер регулирования, симметричных и несимметричных, способных предвидеть, предупреждать уже на ранних стадиях, жестко парировать любые попытки пересечения красных линий экономической безопасности. Причем не в режимах пассивного реагирования *postfactum*, а в соответствии с выработанной долгосрочной стратегией и тактикой парирования угроз такого порядка, активной встречной политикой национальной и экономической безопасности. Это возможно тогда, когда не только развитие, но и безопасность являются объектом и предметом системного государственного стратегического планирования, частью стратегического контура (каркаса) государственного регулирования и управления.

Сегодня национальные стратегические цели и задачи, соответствующие национальные стратегические проекты и государственные программы их реализации сами по себе являются объектом и фундаментальным фактором обеспечения национальной и экономической безопасности страны. Неисполнение или даже частичное исполнение майских (2018г.) Указов Президента РФ чревато окончательным срывом российского модернизационного проекта и исчерпанием шансов на успех нового российского ренессанса, создание российской версии экономического успеха, гарантирующего возвращение РФ в клуб великих экономических держав. А, значит – и обреченность на необратимое экономическое, технологическое и социальное отставание. И это само по себе является сегодня и в предстоящие шесть лет безусловной красной линией национальной и экономической безопасности.

В целях мониторинга исполнения Указа Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» создана Межрегиональная общественная организация «Майский указ» (свидетельство о регистрации 1187700013236). Организация в регулярном режиме запрашивает данные об исполнении 204-ого указа В.В. Путина у федеральных органов исполнительной власти, глав субъектов федерации, акционерных компаний с государственным участием. Было бы целесообразно, чтобы между этими организациями и регионами осуществлялся постоянный обмен информацией и аналитическими материалами. Оценить прогресс в исполнении указов призваны также ключевые показатели экономической безопасности, которые разрабатывает и публикует Федеральная служба государственной статистики. А поскольку Росстат находится в составе МЭР России, то и ответственность за своевременность и достоверность этих показателей, принятие мер по результатам мониторинга исполнения указов президента РФ должно нести МЭР России. Краеугольным камнем, как и в предыдущие годы, являются экономический рост, взаимосвязь экономического роста и экономической безопасности; преодоление сложившегося технологического отставания от стран-лидеров технологического прогресса и достижения национальной задачи выхода на лидирующие позиции мирового развития в сроки, определенные соответствующими политическими документами.

#### **Риски реализации стратегии национального приоритета «Экономический рост»**

С началом реализации «майского» (2012 г.) Указа Президента РФ возобновилась и полемика в структурах власти и экспертно-аналитического сообщества о конкретных путях и возможностях исполнения политической программы президента РФ. Ряд ученых и научных организаций и, прежде всего, институтов РАН увидели в программе новые шансы и возможности для изменения сложившейся стагнационной модели социально-экономического развития. Извест-

ны предложения академика А.Г. Аганбегяна на основе его концепции финансового рывка, академика А.Д. Некипелова по переходу к новой модели экономического роста, академика С.Ю. Глазьева о модели прорывной социально-экономической модернизации, а также научные и экспертно-аналитические разработки Института экономики РАН, Центрального экономико-математического института РАН, Института проблем рынка РАН.

С другой стороны, возобновились ответные дискуссии и споры об общей тенденции затухания темпов роста, объективных препятствиях для достижения уже даже не 5–7%-го, но даже 3%-го темпа роста. В выступлениях прозвучала также мысль о том, что национальные стратегические проекты важны, но далеко не так, как пресловутые институциональные изменения и развитие социально-экономической инфраструктуры. Оппонентами сторонников ускорения темпов роста являются председатель Счетной палаты РФ А.Л. Кудрин, министры экономического блока правительства А.Г. Силуанов, М.С. Орешкин, некоторые другие представители монетарных властей. Их точки зрения неоднократно озвучивались на Гайдаровском экономическом форуме и в открытой печати. Вызывает опасение то, что эти позиции доминируют и в практической политике. В том же духе они высказывались на Петербургском международном экономическом форуме, который проходил 5–8 июня 2019 г. (ПМЭФ-2019) [10]. Пессимистические настроения представителей экономико-финансового блока Правительства РФ небеспопаченны. В продолжение длинной волны большой стагнации, нарастающего отставания и потерь в экономическом росте в посткризисный период 2018–2019 гг. заметного перелома в экономической динамике пока не видно (табл. 2) [20].

Таблица 2

**Основные экономические показатели**

Показатели	Май 2019 г.	Доля, %		Январь-май 2019 г. к январю-маю 2018 г., %	Справочно		
		к маю 2018 г.	к апрелю 2019 г.		май 2018 г., %		январь-май 2018 г. к январю-маю 2017 г., %
				к маю 2017 г.	к апрелю 2018 г.		
Валовой внутренний продукт, млрд руб.	24487,1 <sup>1)</sup>	–	–	100,5 <sup>2)</sup>	–	–	101,9 <sup>3)</sup>
Индекс промышленного производства <sup>4)</sup>	–	100,9	97,9	102,4	103,7	101,5	103,2
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	2635,1 <sup>4)</sup>	–	–	100,5 <sup>2)</sup>	–	–	103,8 <sup>3)</sup>
Индекс потребительских цен	–	105,1	100,3	105,2	102,4	100,4	102,3
Индекс цен производителей промышленных товаров <sup>4)</sup>	–	108,6	101,8	109,9	112,0	103,9	107,0

<sup>1)</sup> Данные за I квартал 2019 г. (первая оценка).  
<sup>2)</sup> I квартал 2019 г. к I кварталу 2018 г., %.  
<sup>3)</sup> I квартал 2018 г. к I кварталу 2017 г., %.  
<sup>4)</sup> Данные за I квартал 2019 г.

На наш взгляд, как показали две дискуссии в рамках экспертных сессий «Вольного экономического общества России» (ВЭО России) по стратегии финансового прорыва и новых подходов к макроэкономическому планированию, упирается в макроэкономическую (финансовую, монетарную и инвестиционную) политику государства. Отсутствие фундаментальных изменений в этой области привело к тому, что и в инвестиционной политике имеет место большая стагнация, которая блокирует все попытки выйти на траектории устойчивого экономического роста.

Динамика инвестиций в основной капитал (накопленным итогом, база – 1990 г.) представлена на рис.

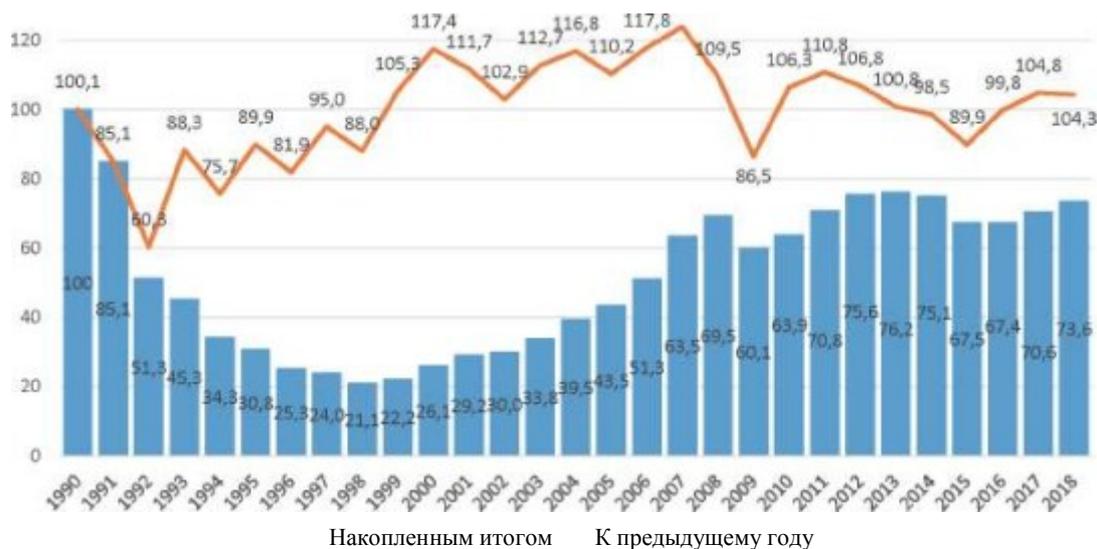


Рис. Динамика инвестиций в основной капитал в 1990–2018 гг. [8]

Начиная с 1990 г. – почти за 30 лет – инвестиции в основной капитал так и не восстановились до прежнего уровня. Восстановление было прервано в кризис 2008–2009 гг., с тех пор разнонаправленная динамика инвестиций в основной капитал не привела к сколько-нибудь заметному положительному результату. Объем инвестиций в основной капитал был в 2018 г. на 26,4% меньше по сравнению с уровнем 1990 г. [9].

Подводя итоги, сделаем следующие выводы.

*Первое.* Существует довольно обширное законодательство о прогнозировании и государственном стратегическом планировании. В целом, в РФ в 2014–2019 гг. принято порядка 49 дополнительных нормативных правовых актов. Однако, по мнению большинства специалистов, принятый в 2014 г. федеральный закон не удастся имплементировать в систему законодательства и законоприменения. Еще более тяжелое положение складывается на отраслевых и субфедеральных уровнях, что только усугубляет положение.

*Второе.* Данный закон очень плохо вписывается в действующую модель развития, выстроенную на неолиберальной идеологии, соответствующую систему государственного управления. В конце концов, просто утрачена культура и институты долгосрочного планирования, профессионалы-специалисты. Современные практики видят главные проблемы лишь в разработке так называемых имитационных моделей. Но, во-первых, вопрос о нормативно-методических основах планирования не исчерпывается лишь наличием или отсутствием этих важных инструментов. И об этом свидетельствует не только отечественный, но и зарубежный опыт. И, во-вторых, принципиально важен вопрос о том, «что имитировать». Но именно этот вопрос и остается фигурой умолчания. Поэтому ни к чему не обязывающий прогноз, хоть на год, хоть на пять, а то и на 50 лет, был и остается вместо государственного стратегического плана доминирующим методом и инструментом государственного регулирования.

*Третье.* Несмотря на то что базовые документы стратегического развития приняты и они формально составляют так называемый стратегический «контур (каркас)» современной российской стратегической культуры, эти документы принимались либо до, либо параллельно, отчасти после введения в действие Федерального закона о государственном стратегическом планировании. Взаимной адаптации / согласования вновь принятого закона с уже сформированным стратегическим каркасом не проводилось. Это усугубляется тем, что государственное стратегическое планирование, являясь ядром набора государственных стратегий, определяющих цели и приоритеты развития безопасности, по существу не действует.

С другой стороны, два обстоятельства характеризуют собственно пресловутый стратегический каркас (Государственная стратегия социально-экономического развития, Госу-

дарственная стратегия национальной безопасности, Государственная стратегия экономической безопасности, Государственная пространственная стратегия и др.), принимались под существенным административным давлением со стороны власти, они неоднозначно были приняты научным и экспертным сообществом, но, тем не менее, позиции критиков не были приняты во внимание. Это обуславливает то, что они и на момент принятия недостаточно точно соответствовали реалиям; в отношении будущего – были в высокой степени политизированы и идеологизированы, – что и делало, и продолжает делать их мало работоспособными.

*Четвертое.* Результаты ПМЭФ-2019 показали, что глобальные вызовы и угрозы, глобальные тренды, институты и балансы сил принципиально изменились, что не может не сказаться на всем наборе государственных стратегий. Фундаментальные изменения происходят и в системе глобального управления. И по этой причине тоже стратегические институты сегодня должны параллельно и комплексно перестраиваться. Стратегическое целеполагание и расстановка приоритетов, механизмы их реализации будут приводиться в соответствие с принципиально изменившимся контекстом, новыми реалиями ставшего фактом многополярного мира, выводами, вытекающими из этого факта для РФ. Они являются исходной базой и системными предпосылками государственного стратегического планирования. С другой стороны, национальные стратегические проекты и программы, в которых реализуются национальные задачи, проекты и государственные программы (проектно-программный аспект планирования), сами становятся составной частью государственного стратегического плана как ядра стратегического контура (каркаса) экономической системы наряду с макро-, мезо- (отраслевые и региональные аспекты) и микроуровнями (корпоративного и муниципального) планирования.

Сегодня и материально, и финансово национальные стратегические проекты и государственные планы до 2024 г. лишь в малой степени покрывают проблемное поле экономики. Интересно, что в цитаделях либеральной экономики такие системы, особенно в англосаксонских странах, есть, а в РФ, с ее огромным, но, к сожалению, невостребованным опытом и наследием экономического планирования таких систем нет. Их надо создавать. Такие масштабы под силу лишь сводному комплексному государственному стратегическому плану, и лишь он может стать залогом успешной реализации сформулированных стратегических приоритетов.

#### *Литература*

1. Аганбегян, А. Г. *Финансы, бюджет и банки в новой России*. – М.: Дело, 2018.
2. *Антикризисная программа Примакова–Маслюкова. Утв. 20 дек. 1998 г. Правительством РФ [Электронный ресурс]*. – URL : <https://www.vestifinance.ru/articles/59350>.
3. Городецкий, А. Е. *Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления // Аудит и финансовый анализ*. 2016. № 6. С. 426–436.
4. Городецкий, А. Е. *Экономическая безопасность России : новая стратегия в новых реалиях // Проблемы теории и практики управления*. 2018. № 1. С. 8–23.
5. *Деньги есть, но вы держитесь [Электронный ресурс]*. – URL : <https://www.nakanune.ru/articles/115167/>.
6. *Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам : стенограмма [Электронный ресурс]*. – URL : <http://kremlin.ru/events/councils/60485>.
7. Зиядуллаев, Н. С., Зиядуллаев, У. С. *Об экспертной оценке уровня экономической безопасности при стратегировании развития национального хозяйства // Региональные проблемы преобразования экономики*. 2017. № 2. С. 87–94.
8. *Инвестиции в России : 2017 // Федер. служба гос. статистики: официальный сайт [Электронный ресурс]*. – URL : [http://www.gks.ru/bgd/regl/b17\\_56/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_56/Main.htm).
9. *Инвестиции как источник экономического роста : аналит. доклад / И.А. Николаев, Т.Е. Марченко, О.С. Точилкина; Ин-т стратегического анализа*. – М., 2019 [Электронный ресурс]. – URL : [https://www.fbk.ru/upload/docs/Investments\\_report.pdf](https://www.fbk.ru/upload/docs/Investments_report.pdf).
10. *«Майские указы» Владимира Путина пять лет спустя. Они исполнены? [Электронный ресурс]*. – URL : <https://meduza.io/feature/2017/05/16/mayskie-ukazy-vladimira-putina-pyat-let-spustya-oni-ispolneny>.
11. *May, В. А. Национальные цели и модель экономического роста : новое в социально-экономической политике России в 2018–2019 гг. [Текст] / В.А. Мау // Вопросы экономики*. 2019. № 3. С. 5–28.
12. *Модернизация и экономическая безопасность Российской Федерации. Том 6 ; отв. ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветков*. – М. ; СПб. : «Нестор-История», 2016.
13. *Мониторинг достижения национальных целей [Электронный ресурс]*. – URL : <http://ng.ach.gov.ru/?lang=ru>.
14. *О состоянии исполнения поручений Правительства РФ, содержащихся в указах Президента РФ от*

7 мая 2012 г. № 596-606 // Правительство РФ : официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL : <http://government.ru/orders/selection/406/23023>.

15. Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума : стенограмма [Электронный ресурс]. – URL <http://kremlin.ru/events/president/news/60707>.

16. Полтерович, В. М. Элементы теории реформ. – М. : Экономика. 2007.

17. Полтриллиона на науку: войдет ли Россия в первую пятерку [Электронный ресурс]. – URL : [https://www.gazeta.ru/science/2018/08/13\\_a\\_11894881.shtml](https://www.gazeta.ru/science/2018/08/13_a_11894881.shtml).

18. Работа Правительства России в 2012–2018 гг. Ключевые решения, некоторые важные факты и показатели : доклад Д. Медведева / Гос. Дума Федерального Собрания РФ. 11 апр. 2018 г. [Электронный ресурс]. – URL : <http://government.ru/news/35675/>.

19. Социально-экономическое положение России: январь – май 2019 г. // Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2019/social/osn-05-2019.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2019/social/osn-05-2019.pdf).

20. Справка о состоянии реализации федеральными органами исполнительной власти поручений Правительству РФ, содержащихся в Указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596-606 (по состоянию на 30 апр. 2017 г.) // Правительство РФ : официальный сайт [Электронный ресурс]. – URL : <http://static.government.ru/media/files.pdf>.

21. Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017 № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» // Официальный сайт пресс-службы президента Республики Узбекистан. – URL : [www.press-service.uz](http://www.press-service.uz).

### References:

1. Aganbegyan, A. G. *Finansy, byudzhety i banki v novoy Rossii*. – М. : Delo, 2018.

2. Antikrizisnaya programma Primakova–Maslyukova. Utv. 20 dek. 1998 g. Pravitel'stvom RF [Elektronnyj resurs]. – URL : <https://www.vestifinance.ru/articles/59350>.

3. Gorodeckij, A. E. Gosudarstvennoe upravlenie i ekonomicheskaya bezopasnost'. O disfunkciyah gosudarstvennogo upravleniya // Audit i finansovyj analiz. 2016. № 6. S. 426–436.

4. Gorodeckij, A. E. Ekonomicheskaya bezopasnost' Rossii : novaya strategiya v novyh realiyah // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2018. № 1. S. 8–23.

5. Den'gi est', no vy derzhites' [Elektronnyj resurs]. – URL : <https://www.nakanune.ru/articles/115167/>.

6. Zasedanie Soveta po strategicheskomu razvitiyu i nacional'nyh proektam : stenogramma [Elektronnyj resurs]. – URL : <http://kremlin.ru/events/councils/60485>.

7. Ziyadullaev, N. S. , Ziyadullaev, U. S. Ob ekspertnoj ocenke urovnya ekonomicheskoy bezopasnosti pri strategirovanii razvitiya nacional'nogo hozyajstva // Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki. 2017. № 2. S. 87–94.

8. Investicii v Rossii : 2017 // Feder. sluzhba gos. statistiki: oficial'nyj sayt [Elektronnyj resurs]. – URL : [http://www.gks.ru/bgd/regl/b17\\_56/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_56/Main.htm).

9. Investicii kak istochnik ekonomicheskogo rosta : analit. doklad / I.A. Nikolaev, T.E. Marchenko, O.S. Tochilkina; In-t strategicheskogo analiza. – М., 2019 [Elektronnyj resurs]. – URL : [https://www.fbk.ru/upload/docs/Investments\\_report.pdf](https://www.fbk.ru/upload/docs/Investments_report.pdf).

10. «Majskie ukazy» Vladimira Putina pyat' let spustya. Oni ispolneny? [Elektronnyj resurs]. – URL : <https://meduza.io/feature/2017/05/16/mayskie-ukazy-vladimira-putina-pyat-let-spustya-oni-ispolneny>.

11. Mau, V. A. Nacional'nye celi i model' ekonomicheskogo rosta : novoe v social'no-ekonomicheskoy politike Rossii v 2018–2019 gg. [Tekst] / V.A. Mau // Voprosy ekonomiki. 2019. № 3. S. 5–28.

12. Modernizaciya i ekonomicheskaya bezopasnost' Rossijskoj Federacii. Tom 6 ; otv. red. chl-korr. RAN V.A. Cvetkov. – М. ; SPb.: «Nestor-Istoriya», 2016.

13. Monitoring dostizheniya nacional'nyh celej [Elektronnyj re-surs]. – URL : <http://ng.ach.gov.ru/?lang=ru>.

14. O sostoyanii ispolneniya poruchenij Pravitel'stvu RF, sodержa-shchihsya v ukazah Prezidenta RF ot 7 maya 2012 g. № 596-606 // Pravitel'stvo RF : oficial'nyj sayt [Elektronnyj resurs]. – URL : <http://government.ru/orders/selection/406/23023>.

15. Plenarnoe zasedanie Peterburgskogo mezhdunarodnogo ekonomicheskogo foruma : stenogramma [Elektronnyj resurs]. – URL <http://kremlin.ru/events/president/news/60707>.

16. Polterovich, V. M. Elementy teorii reform. – М. : Ekonomika. 2007.

17. Poltrilliona na nauku: vojdet li Rossiya v pervuyu pyaterku [Elektronnyj resurs]. – URL : [https://www.gazeta.ru/science/2018/08/13\\_a\\_11894881.shtml](https://www.gazeta.ru/science/2018/08/13_a_11894881.shtml).

18. Rabota Pravitel'stva Rossii v 2012–2018 gg. Klyuchevye resheniya, nekotorye vazhnye fakty i pokazateli : doklad D. Medvedeva / Gos. Duma Federal'nogo Sobraniya RF. 11 apr. 2018 g. [Elektronnyj resurs]. – URL : <http://government.ru/news/35675/>.

19. Social'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii: yanvar' – maj 2019 g. // Federal'naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki : oficial'nyj sayt [Elektronnyj resurs]. – URL : [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2019/social/osn-05-2019.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2019/social/osn-05-2019.pdf).

20. Sправка о состоянии реализации федеральными органами исполнител'noj vlasti poruchenij Pravitel'stvu RF, sodержashchihsya v Ukazah Prezidenta RF ot 7 maya 2012 g. № 596-606 (po sostoyaniyu na 30 apr. 2017 g.) // Pravitel'stvo RF : oficial'nyj sayt [Elektronnyj resurs]. – URL : <http://static.government.ru/media/files.pdf>.

21. Uказ Prezidenta Respubliki Uzbekistan ot 07.02.2017 № UP-4947 «O Strategii dejstvij po dal'nejshemu razvitiyu Respubliki Uzbekistan» // Oficial'nyj sayt press-sluzhby prezidenta Respubliki Uzbekistan. – URL : [www.press-service.uz](http://www.press-service.uz).