

## МЕТОДОЛОГИЯ

УДК 338.01

DOI: 10.17223/19988648/41/1

**С.С. Серебrenников, Е.В. Моргунов, С.М. Мамаев, И.А. Шерварли**

### **О СТРАТЕГИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА<sup>1</sup>**

*В статье дан анализ основных направлений «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» (2017 г.). Особое место в анализе уделено таким проблемам, как человеческое развитие, качество жизни населения, устойчивое развитие национальной финансовой системы, сбалансированное пространственное и региональное развитие Российской Федерации на основе городских агломераций.*

*Ключевые слова: городская агломерация, качество жизни, народонаселение, пространственное развитие, Россия, стратегия, человеческое развитие, экономическая безопасность.*

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегия) была утверждена Указом Президента Российской Федерации № 208 13 мая 2017 г. Исходя из общих положений Стратегии, она направлена «на обеспечение противодействия вызовам и угрозам экономической безопасности, предотвращение кризисных явлений в ресурсно-сырьевой, производственной, научно-технологической и финансовой сферах, а также на недопущение снижения качества жизни населения» [9] и является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях. Предполагается, что реализация Стратегии будет осуществляется в два этапа: на 1-м этапе (до 2019 г.) – разработка и реализация мер организационного, нормативно-правового и методического характера в целях обеспечения экономической безопасности, совершенствования механизмов мониторинга и оценки ее состояния; на 2-м этапе (до 2030 г.) – выполнение мер по нейтрализации вызовов и угроз экономической безопасности.

В Стратегии экономической безопасности национальные экономические интересы сосредоточены в основном на обеспечении экономического суверенитета страны, единства ее экономического пространства. При этом

---

<sup>1</sup> Исследование проведено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 17-02-00716а «Исследование влияния рентных институтов формирования государственных финансов на качество жизни населения страны».

экономический суверенитет РФ расплывчато позиционируется как «объективно существующая независимость государства в проведении внутренней и внешней экономической политики с учетом международных обязательств», а целями государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности (кроме непосредственно самого суверенитета) являются: повышение устойчивости экономики к воздействию внешних и внутренних вызовов и угроз; обеспечение экономического роста; поддержание научно-технического потенциала развития экономики на мировом уровне и повышение ее конкурентоспособности; поддержание потенциала отечественного оборонно-промышленного комплекса на уровне, необходимом для решения задач военно-экономического обеспечения обороны страны, и, к сожалению, только на последнем месте стоит повышение уровня и улучшение качества жизни населения.

С нашей точки зрения, вызовы и угрозы экономической безопасности, очерченные в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, обладают слишком абстрактно-глобальным характером. Стратегия (особенно судя по приведенным показателям безопасности) больше направлена «вовне», а не на внутреннее развитие страны: на обеспечение единства экономического пространства России, повышение качества жизни народонаселения России. Так, например, согласно Стратегии, главные угрозы лежат в области глобального изменения климата, мировой политики, глобальной конкуренции, глобальных финансов, в области усиления колебаний конъюнктуры мировых товарных и финансовых рынков, слабой вовлеченности российского несырьевого сектора в мировые «цепочки» создания добавленной стоимости, обеспечения информационной безопасности России, использования странами мира военных и экономических методов влияния и т.п., а внутренним проблемам страны уделено значительно меньше внимания.

Не очень понятны пп. 6 и 9 вызовов и угроз экономической безопасности: «6) изменение структуры мирового спроса на энергоресурсы и структуры их потребления, развитие энергосберегающих технологий и снижение материалоемкости, развитие “зеленых технологий”»; «9) исчерпание экспортно-сырьевой модели экономического развития, резкое снижение роли традиционных факторов обеспечения экономического роста, связанное с научно-технологическими изменениями». То есть, по мнению разработчиков Стратегии, исчерпание экспортно-сырьевой модели экономического развития – важная угроза национальной экономической безопасности России? Вроде и в самой Стратегии, и в других официальных документах, и в СМИ властные структуры ратуют за инновационное развитие страны, цифровую экономику и т.п.

Среди внутренних вызовов и угроз экономической безопасности Стратегия выделяет, прежде всего, низкие темпы экономического роста, обусловленные внутренними причинами, в том числе ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам, недостаточным развитием транспортной и энергетической инфраструктуры; недостаточный объем

инвестиций в реальный сектор экономики, слабую инновационную активность, несбалансированность национальной бюджетной системы, недостаточно эффективное государственное управление, коррупцию, высокую долю теневого сектора экономики, снижение человеческого потенциала и качества жизни россиян, а также неравномерность пространственного развития РФ, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития.

При этом, согласно Стратегии, основными направлениями государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности являются: развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики; обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики; создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий, стимулирования инновационного развития, а также совершенствование нормативно-правовой базы в этой сфере; устойчивое развитие национальной финансовой системы; сбалансированное пространственное и региональное развитие РФ, укрепление единства ее экономического пространства; повышение эффективности внешнеэкономического сотрудничества и реализация конкурентных преимуществ экспортно-ориентированных секторов экономики; обеспечение безопасности экономической деятельности; и опять же на последнем месте – развитие человеческого потенциала, т.е. развитие способности человека (индивида) либо человечества (совокупность индивидов) проявить теоретические возможности на практике.

Анализ Стратегии также показывает, что среди вызовов в сфере экономической безопасности мало место уделено критически высокому уровню зависимости многих отраслей российской экономики от импортной продукции. В основном в ней упор делается на проблемах разработки и внедрения современных технологий, стимулирование развития инноваций как отдельного сектора экономики, без его «растекания» по другим секторам (п. 18). При этом доля импортных товаров в структуре потребления по ряду отраслей выше 50%, а временные успехи импортозамещения, достигнутые в некоторых отраслях, закрепить не удалось: краткосрочные преимущества от девальвации рубля, санкций и контрсанкций не были подкреплены преобразованиями, которые бы стали основой долгосрочного роста.

Среди основных задач, касающихся обеспечения устойчивого развития национальной финансовой системы, особенно государственных (общественных) финансов, стоит особо выделить ряд взаимосвязанных направлений. Это развитие внутренних (национальных) источников долгосрочных финансовых ресурсов, обеспечение достаточной нормы накопления; развитие механизмов и инструментов инвестиционно-ориентированной государственной финансовой политики. В этой связи хотелось бы напомнить, что существует два главных источника формирования и инвестиционного распределения государственных (общественных) финансов – это прежде всего налоги и рента (доход от госсобственности). Однако рассмотрение ренты как дохода от госсобственности делает неправомерным

ее рассмотрение как части прибыли, превышающей средний или нормальный уровень, т.е. сверхприбыли [7]. Основное экономическое преимущество ренты перед налогами как основы формирования государственных финансов страны заключается в том, что не деформируются предпринимательские стимулы в обществе [8]. Государство не отнимает чужую собственность (доход от нее), а реализует свои и общественные интересы за счет собственного дохода.

При этом ренту можно перераспределять двумя способами: внутри государственного бюджета – путем перечисления ренты в качестве доходных статей государственного бюджета и затем распределения данных средств по статьям расхода госбюджета; вне государственного бюджета – путем аккумуляирования ренты в специальном внебюджетном общественном фонде, полностью независимом от государственного бюджета. Как показывает мировой опыт, последний способ наиболее предпочтителен, особенно с точки зрения реализации государственной инвестиционной политики, а также повышения уровня и качества жизни населения. Ярким примером трансформации горной ренты в различные виды квазиренты является фонд будущих поколений (Постоянный фонд) Аляски [1, 4, 5].

Россия – самая большая, но одна из самых «неосвоенных» стран мира, поэтому как с точки зрения национальных экономических интересов, так и политических возможностей пространственно-экономическое развитие страны должно стать приоритетным. Среди основных задач (п. 20 Стратегии экономической безопасности) следует особо выделить совершенствование национальной системы расселения и создание условий для развития городских агломераций, при этом совершенно не нужно создавать мега-агломерации, приоритетность – малые и средние агломерации.

В этой связи следует понимать, что изначально города возникли как «элитарные» поселения. Первыми его жителями были служители культа, правители, воины и обслуживающие их купцы, ремесленники и т.п., иногда, как в Киевской Руси, происходило совмещение части этих функций. Остальное население было «неэлитарное», воспринималось как «нижнее сословие». Например, на Руси – это прежде всего свободные крестьяне, смерды (зависимые крестьяне), т.е. население, занятое в сельском хозяйстве и выполняющее различные услуги (слуги). Все это изначально и определило, что город обеспечивает своим жителям более высокий уровень и качество жизни по сравнению с другими (сельскими) поселениями. При этом и внутри современного города также идет дифференциация населения по уровню и качеству жизни: ни «правители», ни «купцы», ни «ремесленники», ни «слуги», ни «холопы» никуда не делись, лишь расширились и отчасти мимикрировали под более «политкорректные» названия.

Также изначально город был генератором хозяйственного разнообразия, за исключением формально сельского хозяйства и животноводства. Однако это не совсем верно, город как минимум выступал покупателем продуктов сельского хозяйства и животноводства. В этой связи советская политика создания моногородов и нынешняя мировая апологетика «города

услуг» изначально порочна – противоречит сущности города – обеспечение экономического развития и повышение уровня и качества жизни населения.

Отдельный вопрос о так называемых глобальных городах. Как уже отмечалось, изначально города – это центры управления и развития подвластной территории. Главные города становились столицами государств. Превращение города в «глобальный город», ничего реально не производящего и живущего глобальными, международными, но не национальными интересами, подрывает национальную (экономическую) безопасность государства, на территории которого он находится.

В то же время рост городов обусловлен ростом разнообразия хозяйственной деятельности, вернее, они взаиморазвивают друг друга, но рост конкретного города предельно – по людности и хозяйственной деятельности, а также по отношению ко всей другой территории страны и другим поселениям: концентрация населения в узком ряде городов может привести к деградации всей остальной территории страны, а затем и самих этих городов. Выходом из «ловушки сверхкрупных городов» может стать как раз агломерация, а точнее их сеть по всей территории страны, т.е. формирование общетерриториального опорного каркаса городского расселения [2, 3]. Здесь стоит также вернуться к тезису «город – населенный пункт, жители которого заняты, как правило, не сельским хозяйством». Как выше отмечалось, городская агломерация – это главным образом городские поселения, но не обязательно – они могут, а вернее должны включать в себя и сельские поселения (сельские агломерации).

Что касается человеческого потенциала, то Стратегия (п. 23) предлагает следующие направления его развития: совершенствование системы общего и профессионального образования на основе современных научных и технологических достижений; развитие системы непрерывного образования, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства; развитие национальной системы квалификаций, совершенствование квалификационных требований к работникам, информирование граждан о востребованных и новых профессиях; профессиональная ориентация граждан; снижение уровня бедности и имущественного неравенства населения; содействие эффективной занятости населения и мобильности трудовых ресурсов; совершенствование механизмов обеспечения экологической безопасности и сохранения благоприятной окружающей среды.

Тема «человеческого потенциала» нашла отражение в концепции «человеческого развития» (human development), получившей в последние годы широкое признание, в том числе благодаря теоретическим разработкам А. Сена. В своих исследованиях ученый использовал подход «с точки зрения возможностей» (capability approach) и обосновал положение о том, что процесс развития – это не возрастание только материального или экономического благосостояния, а расширение возможностей человека, которое подразумевает «большую свободу выбора, чтобы каждый мог выбирать из большого числа вариантов ту цель и тот образ жизни, которые он считает предпочтительными». При этом доход, согласно концепции человеческого

развития, – это только один из выборов, которым бы хотел обладать человек, и, несмотря на его значительность, он не определяет всю сложность и многообразие человеческой жизни.

Концептуальные разработки А. Сена получили продолжение в ежегодных докладах международной организации «Программа развития ООН» (ПРООН) «Отчет о развитии человечества», первый из которых был подготовлен в 1990 г. группой исследователей под руководством Махбуба уль-Хака. Разрабатываемая в докладах ПРООН концепция человеческого развития исходит в первую очередь из необходимости поиска баланса между экономической эффективностью и социальной справедливостью [6]. При этом основным показателем оценки человеческого потенциала (развития) выступает индекс человеческого развития (ИЧР), до 2013 г. индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) – интегральный показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия. Согласно этому индексу страны делятся на четыре большие категории: с очень высоким, высоким, средним и низким уровнем человеческого развития. Конечно, ИЧР не безупречен, но он признан ООН и по сравнению с другими оценочными индексами относительно объективен. Так, согласно «Human Development Report 2016» первое место (ИЧР = 0,949) заняла Норвегия, последнее, 188-е место (ИЧР = 0,352), – Центрально-африканская Республика; Россия (ИЧР = 0,804) входит в число стран с очень высоким уровнем индекса, но при этом занимает 49-е место из 51 [11]. Для сравнения: согласно «Докладу о человеческом развитии 2014», ИЧР России был равен 0,778 (57-е место), т.е. РФ входила в число стран с высоким уровнем человеческого развития [10].

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года подкреплена 40 показателями состояния экономической безопасности. Эти показатели (как и вся Стратегия) в основном имеют глобально-ориентированный или макроэкономический характер; при этом они на данный момент слабо структурированы по направлениям. Например, валовой внутренний продукт на душу населения (по паритету покупательной способности), доля российского валового внутреннего продукта в мировом валовом внутреннем продукте и т.д.

Доля показателей, ориентированных на анализ непосредственно качества жизни народонаселения России, составляет в Стратегии не более 17%. Среди них можно выделить: уровень инфляции, коэффициент напряженности на рынке труда, долю населения трудоспособного возраста в общей численности населения, долю граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного населения и 10% наименее обеспеченного населения), долю работников с заработной платой ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения, уровень преступности в сфере экономики. К тому же в Стратегии экономической безопасности полностью отсутствуют показатели, характеризующие пространствен-

ное расселение и агломерирование населения, например, плотности (людности) населения и т.п., а также отсутствует и сам индекс человеческого развития, и его составляющие (по странам мира и по субъектам РФ).

Вместо заключения: в целом в качестве основного недостатка Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года стоит отметить слабую взаимосвязь ее частей, когда есть вызов и угроза, но нет задач ее нейтрализации; или есть задача, но нет ни одного целевого параметра, мониторинг которого мог бы характеризовать состояние исполнения этой задачи; называя угрозы, Стратегия не анализирует их причины, поэтому это скорее тактика, а не стратегия, направленная на решение проблем, а не на преодоление их причин. Правда, Стратегия подразумевает последующую проработку и уточнение (расширение и т.д.) системы показателей.

В то же время, не оспаривая значимости глобальных, макроэкономических, пространственных и отраслевых факторов, вызовов и угроз обеспечения экономической безопасности России, стоит отметить следующее. Стратегия экономической безопасности РФ рассчитана именно на период до 2030 года, иначе говоря, имеет среднесрочный характер; многие глобальные экономические и другие вызовы и угрозы, отмеченные в Стратегии, плохо поддаются управлению на национальном российском уровне. К тому же, исходя из самой логики обеспечения национальной экономической безопасности, Стратегия должна предлагать меры, прежде всего направленные на усиление «независимости» страны от глобальной экономической системы. А самое главное, как не один раз отмечали и международные, и отечественные исследования: расширение возможностей человеческого развития, его реализации в росте человеческого капитала, повышение качества народонаселения, качества и уровня жизни населения страны – залог социально-экономического развития страны, и в частности обеспечения ее национальной экономической безопасности. И мы надеемся, что в ходе реализации Стратегии в виде непосредственно федеральных и региональных программ, а также в ходе реализации комплексных планов научных исследований (КПНИ) и прежде всего КПНИ «Прогнозирование вызовов и угроз экономической безопасности Российской Федерации» (ФАНО России, ряд институтов РАН, в том числе ИСЭПН РАН) человеческое развитие, качество жизни и их показатели станут приоритетными направлениями государственной политики России в области обеспечения ее экономической безопасности.

### *Литература*

1. Моргунов Е.В., Жуковская Л.В. Рента как основа государственных финансов // Доходы, расходы и сбережения населения России: тенденции и перспективы : сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции (25 октября 2016 г., Москва) / АНО «Совет по вопросам управления и развития», ИСЭПН РАН ; отв. ред. В.В. Локосов. М. : Акварель, 2016. 120 с.

2. Моргунов Е.В., Мамаев С.М. Развитие городов через призму качества жизни населения // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2017. № 38. С. 26–42.

3. Моргунов Е.В., Мигранова Л.А., Мамаев С.М. Уровень и качество жизни городского населения (итоговый отчет): Исследование развития городов через призму уровня и качества жизни населения. М. : ИСЭПН РАН, 2016. 30 с.

4. Моргунов Е.В., Томилина Е.Е. Фонд будущих поколений как правовой институт трансформации рентных доходов (на примере постоянного фонда Аляски) // Право и юридическая реализация / под ред. С.Г. Киселева. М. : МАКС Пресс, 2015. 332 с.

5. Моргунов Е.В., Чернявский С.В. Политика национального интереса как альтернатива либерализму // Управление. 2014. № 3. С. 57–61.

6. Народонаселение современной России: воспроизводство и развитие / под ред. проф. В.В. Локосова. М. : Экон-Информ, 2015. 411 с.

7. Чернявский С.В. Критика «сверхприбыльной концепции» природно-ресурсной ренты // Вестник университета (Государственный университет управления). 2012. № 18. С. 102–105.

8. Чернявский С.В. Недостатки использования НДПИ с плоской шкалой и направления его совершенствования // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 370. С. 136–139.

9. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».

10. Доклад о человеческом развитии 2014. URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14\\_a\\_full\\_rus\\_21-01-15\\_0.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14_a_full_rus_21-01-15_0.pdf), 2015.

11. Human Development Report 2016. URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf), 2017.

**Serebrennikov S.S.**, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (Moscow, Russian Federation). E-mail: [serzhesisilver@gmail.com](mailto:serzhesisilver@gmail.com).

**Morgunov E.V.**, The Federal State Budgetary Scientific Institution Institute of Socio-Economic Studies of Population of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation). E-mail: [morgun1976@mai.ru](mailto:morgun1976@mai.ru)

**Mamaev S.M.**, The Federal State Budgetary Scientific Institution Institute of Socio-Economic Studies of Population of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation). E-mail: [cerjik777@mail.ru](mailto:cerjik777@mail.ru)

**Shervarli I.A.**, The Federal State Budgetary Scientific Institution Institute of market problems of RAS (Moscow, Russian Federation). E-mail: [shervig@yandex.ru](mailto:shervig@yandex.ru)

## THE STRATEGY OF ECONOMIC SAFETY OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR THE PERIOD UP TO 2030

**Keywords:** economic safety, Human development, population, quality of life, Russia, Spatial development, strategy, urban agglomerations.

The article gives an analysis of the main directions "The Strategy of Economic Safety of the Russian Federation for the period up to 2030" (2017). A special place in the analysis was given to such problems as human development, the quality life of the population, the sustainable development of the national financial system, balanced spatial and regional development of the Russian Federation on the basis of urban agglomerations.

## References

1. Morgunov E.V., Zhukovskaya L.V. Renta kak osnova gosudarstvennyh finansov. V knige: Dohody, raskhody i sberezeniya naseleniya Rossii: tendencii i perspektivy. Sbornik materialov II Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii (25 oktyabrya 2016 g., Mos-



kva) // ANO «Sovet po voprosam upravleniya i razvitiya», ISEHPN RAN [otv. Red. V.V. Lokosov]. M.: Akvarel', 2016. - 120 s.

2. Morgunov E.V., Mamaev S.M. Razvitie gorodov cherez prizmu kachestva zhizni naseleniya // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. EHkonomika. 2017. № 38. S. 26-42.

3. Morgunov E.V., Migranova L.A., Mamaev S.M. Uroven' i kachestvo zhizni gorodskogo naseleniya (itogovyj otchet): Issledovanie razvitie gorodov cherez prizmu urovnya i kachestva zhizni naseleniya. M.: ISEHPN RAN, 2016. 30 s.

4. Morgunov E.V., Tomilina E.E. Fond budushchih pokolenij kak pravovoj institut transformacii rentnyh dohodov (na primere postoyannogo fonda Alyaski). Glava v monografii / Pravo i yuridicheskaya realizaciya: Kollektivnaya monografiya / Pod red. S.G. Kiseleva. M.: MAKSS Press, 2015. – 332 s.

5. Morgunov E.V., Chernyavskij S.V. Politika nacional'nogo interesa kak al'ternativa liberalizmu // Upravlenie. 2014. №3. S.57-61.

6. Narodonaselenie sovremennoj Rossii: vosпроизводство i razvitie / Pod red. prof. Lokosova V.V. M.: EHkon-Inform, 2015. - 411 s.

7. Chernyavskij S.V. Kritika «sverhpribyl'noj koncepcii» prirodno-resursnoj renty // Vestnik universiteta. 2012. № 18. S. 102-105.

8. Chernyavskij S.V. Nedostatki ispol'zovaniya NDPI s ploskoj shkaloi i napravleniya ego sovershenstvovaniya // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2013. № 370. S. 136-139.

9. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 13.05.2017 №208 «O Strategii ehkonomicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda».

10. Doklad o chelovecheskom razviti 2014. [URL]: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14\\_a\\_full\\_rus\\_21-01-15\\_0.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14_a_full_rus_21-01-15_0.pdf), 2015.

11. Human Development Report 2016. [URL]: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf), 2017.

#### For referencing:

**Serebrennikov S.S., Morgunov E.V., Mamaev S.M., Shervarli I.A.** O Strategii ehkonomicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda [The Strategy of Economic Safety of the Russian Federation for the period up to 2030]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics, 2018, no 41, pp. 20–28.