

НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ИСТОРИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ

Активное обсуждение проблем экономической безопасности России идет более 10 лет. В 2000-е гг. появились даже учебные курсы «Экономическая безопасность», используемые для преподавания в ряде вузов России¹. Однако в понимании этой проблематики осталось еще много пробелов.

Главный недостаток научного анализа национальной экономической безопасности России — это доминирование эмпирики над общей теорией, внеисторичность. Нет осмысления сущности национальной экономической безопасности с позиций общей экономической теории. Нет анализа развития концепций национальной безопасности в контексте истории экономических учений. Не хватает исторического подхода к изучению опыта борьбы с угрозами экономической безопасности за рубежом.

Попробуем рассмотреть историю концепций и практик национальной экономической безопасности, чтобы добиться более глубокого понимания приоритетов экономической безопасности современной России.

Национальная экономическая безопасность в контексте истории экономической мысли

Фиксация проблемы национальной экономической безопасности в официальных правительственных документах и формирование специальных государственных организаций, занятых обеспечением этой безопасности, является результатом проникновения в массовое сознание концепций, ранее выработанных в экономической теории. Именно парадигмы экономической теории определяют общие рамки обсуждения национальной экономической безопасности.

К сожалению, в литературе по экономической безопасности этот аспект, — зависимость официальной доктрины от опреде-

ленной экономической парадигмы — как правило, упускается. В результате становится не вполне понятным, под влиянием каких причин формируется и меняется понимание национальной экономической безопасности. Видимо, предполагается, что противостояние с угрозами национальной экономике есть прямая реакция на сами эти угрозы.

На самом же деле понимание того, что считать угрозой и как с ней бороться, вовсе не является самоочевидным. Между возникновением угрозы и формированием комплекса мер по борьбе с ней всегда есть промежуточное звено — экономическая концепция, осмысляющая эту угрозу. Теоретические концепции национальной экономической безопасности — это все базовые экономические концепции, посвященные выработке эффективной экономической политики национального государства.

За последние полтора столетия сформировались три основных подхода экономистов-теоретиков к тому, что следует считать главной угрозой национальной экономике и как с ней бороться (табл. 1):

- камералистская концепция защиты внешнеэкономической безопасности (с середины XIX в.), позже возрожденная леворадикальными экономистами (с последней трети XX в.);
- кейнсианская концепция защиты от внутренних макроэкономических угроз (со второй трети XX в.);
- институциональная концепция защиты от административных барьеров (с конца XX в.).

*Камералистско-леворадикальная концепция национальной экономической безопасности*². Основоположником теоретического анализа национальной экономической безопасности следует считать немецкого экономиста XIX в. Фридриха Листа, одного из первых критиков классической политической экономии.

Согласно классической либеральной парадигме, ставшей фундаментом классической политэкономии А. Смита и его последователей, каждый человек имеет собственные интересы и сам способен отстаивать их. Общество при таком подходе рассматривается как совокупность индивидов, а «общественные интересы» — как производные от личных, как их механическая сумма. Лучшим либералы-политэкономы конца XVIII–начала

XIX вв. считали то общество, которое в наибольшей степени позволяет индивидам свободно реализовать их частные интересы. Что касается правительства, то оно, по мнению классических либералов, создается свободными людьми для защиты установленных конституцией прав, именно этой функцией государство и должно ограничиваться.

Таблица 1

Эволюция парадигм понимания национальной экономической безопасности

Характеристики парадигм	Камералистско-леворадикальная концепция	Кейнсианская концепция	Неоинституциональная концепция
Время возникновения, основоположник концепции	1840-е гг., Фридрих Лист; 1970-е гг., Р. Пребиш, А. Эммануэль, И. Валлерстайн	1930-е гг., Джон М. Кейнс	1980-е гг., Эрнандо де Сото
Понимание главной угрозы национальной экономической безопасности	Внешняя угроза: конкуренция иностранных государств	Внутренняя угроза: «провалы» рынка — нестабильность экономического роста, безработица, инфляция	Внутренняя угроза: «провалы» государства — административные барьеры, рентоискательство
Субъекты борьбы за национальную экономическую безопасность	Страны догоняющего развития	Развитые страны	Страны догоняющего развития
Цель борьбы за национальную экономическую безопасность	Экономическая независимость	Экономическая и социальная стабильность	«Правление права», защита прав собственности
Методы борьбы за национальную экономическую безопасность	Протекционистская торговая политика, комплексное развитие национальной экономики	Государственное регулирование производства, занятости и денежного обращения	Снижение регистрационных процедур и платежей, борьба с бюрократизмом и коррупцией

При либеральной доктрине «лассэ фэр» («предоставьте людям делать свои дела, предоставьте делам идти своим ходом») был неизбежен космополитизм, отрицающий само существование национальных экономических интересов. Экономисты-классики полагали, что у людей любых наций есть лишь одна главная потребность — иметь свободу рук, чтобы самостоятельно заниматься хозяйственной деятельностью. Любые же действия государства по защите своих граждан от «чужих» (скажем, протекционистские пошлины) трактовались экономистами-классиками как реакционный феодальный пережиток.

Одним из первых критику классической политэкономии начал немецкий экономист Фридрих Лист. В своей монографии «Национальная система политической экономии» (1841 г.)³ он впервые подошел к политической экономии не как к универсальной системе законов идеального общества, а как к компаративистской науке. Критикуя космополитическую экономию Адама Смита и Давида Рикардо, Ф. Лист впервые выступил как национальный экономист.

В полемике с английскими экономистами-классиками Ф. Лист доказывал, что свободная торговля выгодна, прежде всего, передовым нациям (в конкретно-исторической ситуации первой половины XIX в. — Великобритании). В результате отстающие нации, к числу которых тогда относились и германские государства, оказываются обречены на экономическое отставание от передовых.

Чтобы защитить еще слабую немецкую промышленность от конкуренции дешевых импортных товаров, Ф. Лист требовал проведения протекционистской политики. Это значит, что государство должно сознательно брать под защиту «своих» предпринимателей, обеспечивая им защиту от «чужих» при помощи, прежде всего, высоких таможенных пошлин на ввозимые из-за рубежа товары.

Фридриха Листа считают ведущим представителем камералистики — совокупности научных теорий XIX в., посвященных проблемам государственного хозяйствования. Соответственно, разработанную им версию национальных экономических интересов и национальной экономической безопасности, акцентиру-

ющую внимание на внешнеэкономических угрозах, можно назвать *камералистской версией*.

Хотя национальная экономическая теория Листа и других камералистов не смогла пересилить популярности идей классической политэкономии А. Смита и его последователей, она все же оказала в XIX в. заметное влияние на страны догоняющего развития. Именно для этих стран была актуальна защита национальных экономических интересов от торговой экспансии наиболее развитых стран Запада. Благодаря защите национальных экономических интересов, понимаемой как защита национального бизнеса от иностранного, некоторые периферийные страны смогли выйти в экономические лидеры — так было в Германии и в США во второй половине XIX в. В связи с этим следует вспомнить также политику С.Ю. Витте в России конца XIX–начала XX вв., который был большим поклонником Ф. Листа, инициировал перевод его книги⁴ и сам следовал в своей деятельности идеям немецкого экономиста.

В последней трети XX в. идеи Ф. Листа о необходимости защищать национальную экономику от внешних угроз пережили своего рода второе рождение. Их новой инкарнацией стали леворадикальные концепции мирового хозяйства — периферийной экономики (Р. Пребиш), неэквивалентного обмена (А. Эммануэль) и мир-системного анализа (И. Валлерстайн)⁵. Хотя прямых отсылок на Листа в этих концепциях нет, преемственность заключается в том, что они методологически близки традиционному институционализму. Иначе говоря, цепочка преемственности выглядит так: Ф. Лист — немецкая историческая школа — традиционный институционализм — леворадикальные концепции мирового хозяйства.

Для всех этих леворадикальных концепций характерна одна общая черта: отсталость слаборазвитых стран объясняется, прежде всего, тем, что страны-лидеры преднамеренно создают такие «правила игры» в мировом хозяйстве, которые тормозят развитие отстающих. По поводу механизма этих правил между левыми радикалами есть разногласия. Последователи Эммануэля, например, видели главную причину «неэквивалентного обмена» в том, что мобильность капитала сильно превосходит мобильность труда, в результате чего в развивающихся странах

удерживается заниженный уровень оплаты труда. Сторонники Валлерстайна делают акцент на регулировании международного разделения труда — развитые страны «сбрасывают» в развивающиеся более рутинные отрасли и технологии, монополизировав в своих руках наиболее передовые.

При любой трактовке внешнеэкономических угроз развитию национальной экономики из леворадикальных концепций вытекают призывы к комплексному и даже самодостаточному развитию национального хозяйства (вплоть до автаркии). Как и Ф. Лист, левые радикалы считают потери в кратко- и среднесрочном периоде неизбежной платой за устойчивое процветание национальной экономики в долгосрочном периоде.

Поскольку в современном мире основанная Ф. Листом версия концепции национальной экономической безопасности развивается в основном леворадикальными экономистами, ее можно назвать *камералистско-леворадикальной версией*.

Кейнсианская концепция национальной экономической безопасности. Если до XX в. защита национальной экономической безопасности была актуальна в основном для (полу)периферийных стран, то в первой половине XX в. объективное существование опасных угроз национальной экономике осознали и нации развитых стран. При этом существенно изменилось понимание источников этих угроз и путей борьбы с ними.

Периферийные страны (к их числу относилась и Германия первой половины XIX в.) видели самые опасные угрозы своей национальной экономической безопасности извне, в конкуренции более экономически сильных стран. Когда же во время Великой депрессии США и другие высокоразвитые страны оказались на пороге экономической катастрофы, то искать в этом происки внешних конкурентов было заведомо невозможно. Поэтому теперь под защитой национальной экономической безопасности стали понимать противодействие разрушительным для экономики воздействиям не столько извне, сколько изнутри.

Новую парадигму экономической теории, а также новый подход к пониманию национальной экономической безопасности, сформулировал в 1930-х гг. английский экономист Джон Мейнард Кейнс. Теперь главными опасностями для национальной экономики стали считать уже не конкуренцию иностранных

товаров, а безработицу и экономическую депрессию⁶. Чтобы справиться с этими угрозами, правительству рекомендовалось осуществлять активное регулирование хозяйственной деятельности путем раздачи госзаказов и субсидий, регулирования денежного рынка и даже прямого административного контроля за конкуренцией.

Именно в США времен Великой Депрессии родилось само понятие «национальная экономическая безопасность». Оно появилось в 1934 г., когда только что пришедший к власти американский президент Ф.Д. Рузвельт сформировал Федеральный комитет по экономической безопасности (КЭБ). Его возглавлял министр труда Ф. Перкинс, в состав КЭБ входили также министры юстиции, финансов, торговли и службы по чрезвычайной помощи.

Таким образом, американский КЭБ стал первой организационной формой системной и целенаправленной деятельности правительства, связанной с охраной национальной экономической безопасности. В наши дни аналогичные правительственные организационные структуры существуют не только в США, но и во многих других странах мира, в том числе и в России (образованный в 1992 г. Совет безопасности Российской Федерации).

Если старое, «протекционистское» понимание национальной экономической безопасности, типичное для периферийных стран, развивалось под влиянием Ф. Листа, то новая версия национальной экономической безопасности, типичная для развитых стран второй трети XX в., находилась под влиянием кейнсианцев. Эту версию национальной экономической безопасности, акцентирующую внимание на внутренних макроэкономических условиях национального экономического роста, можно поэтому назвать *кейнсианской версией*.

В последней трети XX в. влияние кейнсианства пошло на убыль, началось возрождение приоритетного влияния неоклассической экономической теории. Если кейнсианцы уповали на мудрость государственного регулирования, то неоклассики второй половины XX в. снова начали подчеркивать ее ограниченность.

Хотя неоклассики предлагали методы борьбы с угрозами национальным экономическим интересам, резко отличные от кейнсианских, однако они приняли предложенный кейнсианцами подход к пониманию этих интересов. На уровне деклараций

неоклассики второй половины XX в. продолжали утверждать, что единственным экономическим субъектом является индивид. Однако де-факто они восприняли кейнсианское представление о том, что существуют макроэкономические проблемы (безработица, недостаточные темпы роста, инфляция), острота которых диктуется главным образом внутренним развитием национальной экономики как целого. Изменение иерархии угроз национальной экономической безопасности произошло, но не очень сильное. Угрозы безработицы и инфляции ушли на задний план. Первостепенным стало считаться обеспечение высоких темпов экономического роста национальной экономики путем поддержания высокой конкурентоспособности в мировом масштабе.

Родившись в Америке 1930-х гг., понятие «национальная экономическая безопасность» в 1970-е гг. стало активно эксплуатироваться во всех развитых странах. Но наиболее активно оно по-прежнему используется именно в США, что объясняется, видимо, претензиями этой державы на мировое экономическое лидерство и на роль «мирового полицейского». После окончания «холодной войны» обеспечение экономической безопасности стало приоритетным направлением политики США, о чем неоднократно официально заявляло руководство этой страны.

В декабре 1995 г. президентом США Дж. Бушем был утвержден меморандум, в котором излагалось основное содержание Национальной программы обеспечения экономической безопасности. Результатом реализации этой программы стало создание единой в масштабах страны и взаимосвязанной во всех ее элементах системы экономической безопасности, направленной на сохранение лидерства США в технологических областях и обеспечение экономических интересов страны. Специально созданной межведомственной рабочей группой, в которую входили заместитель министра обороны, заместитель директора ЦРУ, министр энергетики, представители ФБР, руководители ведущих корпораций (таких как, например, «Дженерал электрик» и «Боинг»), не только были выделены угрозы экономической безопасности США, но и дана рекомендация выпускать специализированный справочник под названием «Каталог угроз экономической безопасности и их оценка».

Администрация президента Б. Клинтона подтвердила приоритетное значение задач обеспечения экономической безопасности страны. В концепцию экономической безопасности в качестве главных целей, наряду с традиционным положением о защите секретов от иностранных спецслужб, были введены положения об обеспечении национальных экономических интересов США в конкурентной борьбе с соперниками на мировой арене и о защите «лидирующих позиций в технологических сферах». Это понимание национальной экономической безопасности сохранилось и при Буше-младшем.

Американский подход к пониманию национальной экономической безопасности доминирует в настоящее время во всех современных развитых странах⁷.

Итак, «неоклассическая контрреволюция» в целом сохранила кейнсианскую парадигму национальной экономической безопасности. Несколько изменилось лишь понимание приоритетов — скажем, борьба с инфляцией стала считаться более важной, чем борьба с безработицей, а для обеспечения высоких темпов роста теперь требуется поддержание высокой конкурентоспособности в мировом масштабе. Поскольку неоклассика так и не предложила принципиально нового взгляда на понимание национальной экономической безопасности, доминирование кейнсианской версии ее понимания сохраняется в развитых странах и в 2000-е гг.

Институциональная концепция национальной экономической безопасности. В конце XX в. неоклассическая экономическая теория вошла в полосу кризиса. Современные экономисты все сильнее сомневаются в корректности базовой для неоклассиков модели «человека экономического», а правительства разных стран — в эффективности предлагаемых ими мер, направленных в основном на укрепление частной собственности и борьбу с инфляцией. На роль приоритетной экономической теории все более претендует институционализм — экономическая парадигма, акцентирующая внимание на экономических «правилах игры» (институтах).

Если кейнсианцы и неоклассики концентрировали внимание на проблемах развитых стран, то институционалисты снова, как ранее Ф. Лист, начали активно изучать проблемы стран догоняющего развития. В понимании проблем национальной

экономической безопасности этих стран институционалисты смогли предложить новый подход. В наиболее концентрированном виде он нашел отражение в работах перуанского экономиста Эрнандо де Сото, специалиста по неформальной экономике развивающихся стран.

Неформальной экономикой (*informal economy*) называют ту разновидность теневой экономической деятельности, которая связана с производством обычных товаров и услуг без официальной регистрации. В странах догоняющего развития неформальное производство («челноки», неформальные торговцы, нелегальные строители, нелицензированные таксисты...) составляет от 1/4 до 1/2 ВВП. До публикации в 1989 г. знаменитой монографии Э. де Сото «Иной путь»⁸ доминировало убеждение, что легальный сектор является носителем современной экономической культуры, в то время как неформальный сектор — тормоз хозяйственного развития стран «третьего мира» и угроза их экономической безопасности. На самом деле, доказывал перуанский экономист, легальная экономика многих стран опутана меркантилистскими узами, страдает от мелочной и избыточной регламентации. Именно теневики устанавливают демократический экономический порядок, организуя нелегальное частное хозяйство на принципах свободной конкуренции.

Меркантилизм как тип экономической политики, господствовавшей в Европе в XVI–XVIII вв., «был политизированной системой хозяйства, в которой поведение предпринимателей подлежало детальной регламентации. Государство не позволяло потребителям решать, что должно производиться; оно оставляло за собой право выделять и развивать те виды экономической деятельности, которые считало желательными, и запрещать или подавлять кажущиеся ему неподходящими»⁹. Эта вера в «высшую мудрость» государственных чиновников давно утеряна в развитых странах. Однако в странах «периферийного капитализма» меркантилистская политика продолжает оставаться обыденной реальностью. Именно эта меркантилистская политика создает административные барьеры — неэффективные правила, регламентирующие регистрацию и осуществление хозяйственной деятельности, которые требуют от предпринимателя крупных затрат времени и денег.

Основной причиной массовой неформальной экономической активности, по Э. де Сото, следует считать неэффективный правовой режим. В развивающихся странах «процветание компании в меньшей степени зависит от того, насколько хорошо она работает, и в большей — от издержек, налагаемых на нее законом. Предприниматель, который лучше манипулирует этими издержками или связями с чиновниками, оказывается более успешным, чем тот, кто озабочен лишь производством»¹⁰. Следовательно, главной угрозой национальной экономике оказываются не «провалы рынка» (как считалось в кейнсианской концепции), а «провалы государства».

Таким образом, согласно *институциональной версии* Э. де Сото, главными угрозами национальной экономической безопасности являются административные барьеры — «плохие» законы и/или плохое выполнение «хороших» законов. Основными мерами сдерживания этих угроз, следовательно, должны стать принятие новых законов, содержание которых соответствовало бы нормам экономической демократии, и контроль за надлежащим исполнением этих законов.

Э. де Сото имел возможность лично «протестировать» свои рекомендации. Когда в 1990-е гг. де Сото стал экономическим советником президента Перу А. Фухимори, тот начал «по науке» легализовывать ранее нелегальные права собственности миллионов бедных крестьян и городских предпринимателей. В результате если в 1980-е гг. Перу напоминала нашу Россию 1990-х гг. (экономический кризис, вдобавок партизаны-террористы контролировали значительные районы страны), то после реформ Фухимори ситуация в стране заметно улучшилась. Правда, успешно начатые реформы плохо закончились: после громкого политического скандала, связанного с обвинениями в коррупции и в иных злоупотреблениях, А. Фухимори был вынужден бежать из страны. Можно сказать, что и успехи, и финальный провал режима Фухимори стали практическим доказательством справедливости рекомендаций де Сото о первостепенной важности борьбы с бюрократизмом и коррупцией для экономической безопасности развивающихся стран.

Проанализированные нами три основные парадигмы национальной экономической безопасности — камералистско-левора-

дикальная, кейнсианская и неинституциональная — не отвергают друг друга, а скорее взаимодополняют. Реальные или потенциальные угрозы национальной экономике каждой страны могут создаваться и зарубежными конкурентами (на что обращал внимание Ф. Лист), и «провалами рынка» (о чем писал Дж.М. Кейнс), и «провалами государства» (как считает Э. де Сото). Задача национальной политики заключается в том, чтобы отразить объективно наиболее опасные угрозы, не расплывая ограниченные ресурсы для противодействия абсолютно всем угрозам.

Вопрос о выборе приоритетов в защите национальной экономической безопасности определяется, прежде всего, тем, к какой группе принадлежит конкретная страна. Для более развитых стран (стран ядра капиталистической мир-экономики) в современном мире, очевидно, наиболее актуален подход Дж.М. Кейнса, для менее развитых (стран периферии и полупериферии) — подход Э. де Сото. Что касается подхода Ф. Листа и И. Валлерстайна, то в глобализирующейся экономике он имеет значение для всех стран, но, видимо, далеко не всегда первостепенное.

Рассмотрим теперь, в какой степени эти три общеэкономических подхода к проблеме национальной экономической безопасности отразились в официальной доктрине российского правительства.

Доктрина экономической безопасности России в контексте экономической истории переходной экономики

Трактовка национальной экономической безопасности в официальных документах правительства России. Основы современного понимания экономической безопасности России были заложены уже при Б.Н. Ельцине.

Одним из первых официальных документов по этому поводу стал Федеральный закон от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»¹¹. В этом Законе в ст. 2 было указано, что экономическая безопасность — это состояние экономики, обеспечивающее достаточный уровень социального, политического и оборонного существования и прогрессивного развития Российской Федерации, неуязвимость и независимость ее экономических интересов по отношению к возможным внешним и внутренним угрозам и воздействиям.

Такая формулировка является, к сожалению, очень декларативной, поскольку многие ее компоненты не допускают однозначной трактовки. Действительно, какой именно уровень следует считать «достаточным»? что следует считать «неуязвимостью»? каковы именно «возможные» угрозы и воздействия?оборот о «неуязвимости и независимости» придает всей формулировке популистский оттенок, рассчитанный на одобрение «квасных патриотов». Если попытаться интерпретировать эту формулировку с точки зрения экономической теории, то она, очевидно, наиболее близка леворадикальным концепциям, согласно которым ради защиты от внешних «угроз и воздействий» необходимо стремиться к самодостаточности национальной экономики.

В ныне действующих нормативно-правовых актах четкого определения понятия «экономическая безопасность» России не существует. Зато в них есть указания на угрозы и критерии этой безопасности.

В частности, во втором разделе Указа Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»¹² к наиболее вероятным угрозам экономической безопасности Российской Федерации, на локализацию которых должна быть направлена деятельность федеральных органов государственной власти, были отнесены следующие четыре:

- увеличение имущественной дифференциации населения и повышение уровня бедности;
- деформированность структуры российской экономики;
- возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов;
- криминализация общества и хозяйственной деятельности.

Это понимание угроз экономической безопасности кажется более взвешенным в сравнении с определением экономической безопасности «образца 1995 г.». Внешние угрозы не названы вообще. Первые три пункта — это макроэкономические проблемы, понимаемые в духе кейнсианской парадигмы; четвертый пункт основан уже на неоинституциональном понимании первостепенности угроз от отсутствия инфорсменты.

В Указе Президента РФ «О Государственной стратегии экономической безопасности...» подчеркивалось также, что для ре-

ализации Государственной стратегии важное значение имеет разработка количественных и качественных параметров (пороговых значений) состояния экономики, выход за пределы которых вызывает угрозу экономической безопасности страны. Для разработки этих списка параметров потребовалось почти четыре года.

В феврале 2000 г. секция научного совета при Совете Безопасности РФ разработала, наконец, перечень и количественные параметры пороговых значений основных показателей экономической безопасности России (табл. 2). Этот перечень дает наиболее лаконичное представление о том, каково современное официальное понимание экономической безопасности России.

Таблица 2

Пороговые значения показателей экономической безопасности России

	Показатели	Пороговые значения	Фактические показатели за 2003 г.
1	Объем ВВП, млрд р.	21 800	13 300
2	Сбор зерна, млн т	70	67
3	Инвестиции в основной капитал, % ВВП	25	16
4	Расходы на оборону	3,0	2,6
5	Расходы на гражданскую науку, % ВВП	2,0	0,3
6	Доля инновационной продукции во всей промышленной продукции, %	15	3
7	Доля машиностроения и металлообработки в промышленном производстве, %	25	20
8	Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума во всем населении, %	7	21
9	Соотношение среднедушевых доходов 10% наиболее обеспеченного и 10% наименее обеспеченного населения, разы	8	14
10	Отношение среднедушевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму, разы	3,5	2,4
11	Уровень безработицы по методологии МОТ, % экономически активного населения	5,0	8,4

Окончание табл. 2

	Показатели	Пороговые значения	Фактические показатели за 2003 г.
12	Уровень монетизации (M2) на конец года, % ВВП	50	24
13	Государственный внешний и внутренний долг, % ВВП	60	38
14	Доля расходов на обслуживание и погашение государственного долга в расходах федерального бюджета, %	20	27
15	Дефицит федерального бюджета, % ВВП	3	Отсутствует
16	Уровень инфляции, %	125	112
17	Объем золотовалютных резервов на конец года, млрд дол.	40	77
18	Доля продовольствия, поступившего по импорту, в общем объеме продовольственных ресурсов, %		
19	Отношение прироста полезных ископаемых к объемам погашения их в недрах, %	125	По большинству ресурсов менее 100

Источник: Экономическая безопасность России / под ред. В.К. Сенчагова. М., 2005. С. 814.

Чтобы лучше понять приоритеты в понимании национальной экономической безопасности, разобьем все эти 19 показателей на группы в зависимости от того, влияние какого из трех ранее описанных теоретических подходов они отражают.

Самая большая группа, 11 из 19-ти показателей (1-й, 3-й, 5-й, 6-й, 8–12-й, 15-й и 16-й), отслеживают макроэкономические параметры, считающиеся наиболее актуальными с кейнсианской точки зрения, — темпы роста, бедность, безработица, инфляция, дефицит госбюджета. Таким образом, в целом современная отечественная доктрина национальной безопасности основана на той версии понимания этого понятия, которое типично для развитых стран.

Три показателя (13-й, 14-й и 17-й), связанные с долговыми обязательствами государства, могут считаться отражением идей как кейнсианства, так и камералистики. Еще три показателя (2-й, 4-й и 18-й) отражают чисто камералистскую позицию, свя-

занную с подчеркиванием независимости от иностранных акторов. Интересно отметить, что эта независимость понимается в предельно упрощенной форме — как обороноспособность (4-й показатель) и продовольственная безопасность (2-й и 18-й показатели). Ф. Листу как-то не приходило в голову, что импорт продовольствия из Великобритании может иметь некое особое значение для экономики германских государств.

7-й и 19-й показатель вообще не имеют какого-либо теоретического обоснования. Действительно, почему доля машиностроения и металлообработки в промышленном производстве имеет какое-то особое значение для национальной экономики? И почему такое значение имеет отношение прироста полезных ископаемых к объемам погашения их в недрах? В условиях НТР на первый план выходит не машиностроение, а совсем другие отрасли — химическая промышленность, атомная энергетика. Высокая доля машиностроения, равно как и особое внимание к запасам полезных ископаемых, есть примета уходящего в прошлое индустриального общества, а не рождающегося постиндустриального.

Самое интересное в этой таблице — даже не то, что там есть, а то, чего в ней нет. Дело в том, что институционально-правовое понимание национальной безопасности вообще не нашло в этой системе показателей никакого отражения¹³.

В связи с анализом официального понимания национальной экономической безопасности уместно вспомнить критическое высказывание одного из первых руководителей Совета безопасности при Президенте Российской Федерации В.А. Рубанова, который писал: «...стало своего рода модой в каждой проблеме выделять аспект безопасности. В результате этого формируется тенденция расширения до бесконечности списка таких экзотических для политического и юридического лексикона терминов, как «духовная безопасность», «психологическая безопасность», «демографическая безопасность» и т.п.»¹⁴.

Эта «расплывчатость» связана в значительной степени с оторванностью обсуждения проблем национальной безопасности от экономической теории, когда обсуждение превращается в перечисление того, что очередному автору кажется «плохим» или недостаточным. Только обращение к экономической теории

позволяет четко осознать иерархию целей защиты национальной экономической безопасности.

Итак, можно констатировать, что официальная позиция правительства России основана на понимании национальной экономической безопасности, в основном так, как понимали ее кейнсианцы и камералисты. Неинституционально-правовой подход к пониманию экономической безопасности России, основанный на идеях Э. де Сото, пока не пользуется популярностью, хотя и высказывался в ряде работ специалистов по проблемам теневой экономики¹⁵.

Попробуем теперь сформулировать основные принципы наиболее актуального для современной России неоинституционального подхода к национальной экономической безопасности.

Неоинституциональные приоритеты национальной экономической безопасности в транзитивных странах. С точки зрения институционально-правового подхода, наиболее важны следующие два компонента экономической безопасности:

– во-первых, законодательство, регулирующее сферу экономических отношений, должно соответствовать национальным экономическим интересам в условиях рыночного хозяйства, т.е. обеспечивать свободу предпринимательской деятельности по производству нормальных (не запрещенных законом) товаров и услуг;

– во-вторых, поведение субъектов права в сфере производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ должно соответствовать установленным правовым предписаниям.

Целью обеспечения этих двух условий является минимизация административных барьеров, тормозящих эффективное развитие предпринимательства, и создание режима «власти закона».

В начале проведения радикальных экономических реформ в России преобладало мнение, что необходимым и достаточным условием их успешности является приватизация госсобственности, после проведения которой государство должно «уйти из экономики». Задачи построения правового общества рассматривались исключительно в политическом, а не в экономическом контексте.

Между тем современные экономисты подчеркивают исключительную важность правовых норм для эффективного развития

национальной экономики. Именно в провале планов создания «власти закона» (*rule of law*) они видят главную причину и экономических провалов.

Сошлемся в качестве доказательства на идеи недавно опубликованной статьи американских экономистов Карлы Хофф и Джозефа Стиглица (лауреата Нобелевской премии по экономике)¹⁶.

Для понимания важности правового регулирования хозяйственной жизни К. Хофф и Дж. Стиглиц сравнивают два качественно разных абстрактно возможных правовых режима, обозначаемых ими как

– *rule of law* — четко определенные права на собственность, широкий доступ к этим правам со стороны заинтересованных агентов и наличие предсказуемых механизмов разрешения собственности споров;

– *no rule of law* — правовой режим, при котором не защищены от изъятий доходы инвесторов и их собственность, не защищены права миноритарных акционеров, нет стимулов к установлению и развитию контрактных отношений.

Следует подчеркнуть, что отсутствие власти закона совсем не означает отсутствия закона как такового. Просто закон в этих случаях, как правило, используется бюрократами и имеющими связи предпринимателями для извлечения личных выгод из создавшейся ситуации. Если обратиться к конкретным примерам из российской практики приватизации, то здесь следует обратить внимание на следующие факты:

– во-первых, именно с помощью закона влиятельные группы выходцев из советской номенклатуры обеспечили себя правами на большие доли приватизируемой собственности через предъявление обвинений в банкротстве наиболее крупным предприятиям страны;

– во-вторых, в некоторых случаях закон служил способом построения барьеров для входа в отрасль и поддержания монопольных преимуществ некоторых собственников;

– в-третьих, права не только миноритарных собственников, но и крупных акционеров зачастую могли быть легко отчуждены от принадлежащей им собственности в результате правовых фикций или других методов воздействия со стороны заинтересованных лиц.

Хофф и Стиглиц попытались описать формирование спроса на власть закона при помощи экономико-математической модели координационной игры, где двум различным типам предпринимателей приписывается одна из двух альтернативных стратегий поведения — создавать ценность (то есть реинвестировать средства в собственность, приносящую доход) или выводить активы с целью личного обогащения или даже их элементарного сохранения. В то время как вероятность принятия первой стратегии зависит в большей степени от принципиальности агента и его оптимизма относительно перспектив реформы, то вероятность принятия второй, помимо всего, может определяться неопределенностью ожиданий агентов относительно скорости установления в стране власти закона.

Математическое решение модели Хофф-Стиглица не дало единого устойчивого эффективного равновесия, которое однозначно бы приводило к возникновению власти закона и объясняло ее возникновение. Интуитивный анализ полученных выводов сводится к тому, что в обществе существуют группы агентов, не заинтересованных в поддержке власти закона и придерживающихся идеологии «зачем создавать, если своровать проще» (слова Бориса Березовского). Речь идет об агентах, права на собственность у которых сочетаются с правом на управление и контроль. Основная же масса собственников, заинтересованных в укреплении эффективных правовых норм, как правило, сосредоточена среди некрупных акционеров, инвестирующих в собственность, но не уверенных в том, что она не будет в будущем отчуждена.

Модель К. Хофф и Дж. Стиглица прекрасно подходит для анализа современной российской ситуации с правами собственности. Угроза нарушений прав собственности (усилившаяся после дела ЮКОСа) ведет к бегству национального капитала за границу и снижению уровня внутренних и иностранных инвестиций, что, в свою очередь, сказывается на снижающихся темпах экономического роста и вытекающему нарастанию социальной напряженности. Нестабильность «правил игры» негативно сказывается на доверии к власти и к закону, что создает очередную угрозу нарушения прав собственности. Крайнюю тревогу вызывает то, что государственные структуры, от-

ответственные за формулировку и уточнение соответствующих законодательных норм, а также контроль за их исполнением и распространением в обществе, часто оказываются заинтересованными в *отсрочке власти закона*.

Таким образом, отсутствие власти закона, высокие административные барьеры привели к формированию не развитых рыночных институтов, а экономики, функционирующей по принципу так называемой *грабящей руки*: государство стоит над законом и использует власть не для целей развития экономики и повышения благосостояния общества, а для реализации целей конкретных лиц, эту власть представляющих. Борьбу против «грабящей руки», за «власть закона» следует считать главным направлением борьбы на национальную экономическую безопасность России.

Институционально-правовая интерпретация сущности национальной экономической безопасности России должна привести к существенной переоценке многих традиционных суждений о данной проблеме. Например, богатство природными ресурсами (нефть, газ, руды металлов, лес etc.) принято трактовать как важный ресурс стабильности развития национальной экономики. Однако институционалистами давно доказано, что легкодоступные природные ресурсы провоцируют рентоискательское поведение экономической и политической элиты, тормозя возможности создания «власти закона».

Уроки истории

Итак, поскольку борьба за «правление права» становится основным приоритетом борьбы за экономическую безопасность современной России, система показателей экономической безопасности нуждается в кардинальном пересмотре. Ведь, как было ранее доказано, используемый в настоящее время набор этих показателей является по меньшей мере недостаточным, создающим искаженную систему приоритеты.

С этой точки зрения следует задуматься над оценкой изменений в национальной безопасности России в 2000-е гг. С одной стороны, по большинству показателей из утвержденного Советом Безопасности списка можно констатировать улучшение экономической ситуации. Однако отмечаемый многими эконо-

мистами рост коррупции создает мощную контрнаправленную тенденцию. Между тем среди 19-ти официальных показателей нет ни одного, который бы характеризовал защищенность экономики России от криминализации. В результате, хотя согласно официальным показателям «жить стало лучше», на самом деле экономическая безопасность России скорее ухудшается.

Таким образом, официальная доктрина экономической безопасности России нуждается в качественном обновлении. Новая редакция Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации должна четко указать, что на современном этапе главная **угроза** эффективному развитию национальной экономики — это *административные барьеры*, препятствующие развитию легального бизнеса и стимулирующие теневую экономику. Соответственно главной **целью** борьбы за национальную экономическую безопасность должно стать обеспечение в экономике «*правления права*». Под ним понимается не только соблюдение хозяйственного законодательства, но и совершенствование самого этого законодательства таким образом, чтобы оно максимально стимулировало легальный бизнес по производству обычных товаров и услуг.

Обязательным компонентом обновленной доктрины национальной экономической безопасности России должно стать *качественное изменение набора показателей* состояния национальной экономической безопасности (НЭБ).

Во-первых, некоторые из существующих показателей целесообразно убрать, поскольку они не имеют существенного значения. К их числу можно отнести, например, 2-й (сбор зерна), 4-й (расходы на оборону), 7-й (доля машиностроения и металлообработки в промышленном производстве), 13-й (государственный внешний и внутренний долг) и 18-й (доля продовольствия, поступившего по импорту).

Во-вторых, в число приоритетных показателей следует ввести характеристики степени развития теневых экономических отношений.

Если обратиться к аналитическим материалам структур МВД (например, Департамента экономической безопасности МВД России), то в них отражены в основном статистические показатели, характеризующие количество и структуру экономических

и налоговых преступлений, а также борьбу с ними (раскрываемость, выявленный экономический ущерб и т.д.). Такие показатели могут быть правомерны для анализа работы только отдельных подразделений, поскольку они характеризуют *процесс*, а не *результат*. На уровне национальной экономики необходимы другие показатели, которые бы позволяли судить, как деятельность правоохранительных органов влияет на создание институтов, благоприятствующих развитию легального бизнеса.

Таковыми показателями должны стать те, которые уже сейчас активно используются в сравнительных исследованиях гражданскими исследователями теневого экономического отношений. К их числу можно отнести, например:

- частоту/тяжесть коррупции и иные рейтинги коррупции;
- долю неформальной занятости среди экономически активного населения;
- долю теневого дохода в национальном доходе;
- долю нелегальных мигрантов среди мигрантов в целом;
- долю контрафактной продукции на рынках потребительских товаров; и др.

Важно подчеркнуть, что отслеживанием подобных показателей должны заниматься не столько ведомственные статистические службы МВД, сколько гражданские аналитические организации (такие как ИНДЕМ) и исследовательские группы. Признавая эти показатели главными при оценке степени защиты национальной экономической безопасности, категорически нельзя «огосударствлять» исследования теневой экономики. Ситуацию, когда о деятельности ОВД (и иных государственных ведомств, занимающихся борьбой с административными барьерами) станут судить по данным вневедомственных исследователей, следует только приветствовать. Тем самым будет создан один из элементов контроля гражданского общества за деятельностью российского государства. Допустимо даже привлечение зарубежных экспертов, специализирующихся в изучении транзитивных стран.

Единственно, что необходимо отслеживать, — это наличие конкуренции в проведении исследований по оценке параметров теневой экономической деятельности на разных уровнях (не только национальном, но и региональном). Подобно тому,

как административные органы проводят сейчас конкурсы на выполнение различных госзаказов производственного характера, в перспективе могут проводиться конкурсы на проведение аналитических исследований, направленных на расчет определенных показателей, характеризующих теневую экономику.

В-третьих, необходимо произвести типологизацию показателей. Основная часть существующих показателей в принципе имеет смысл. Ведь, как уже указывалось, приоритетность неинституциональной парадигмы не отменяет камералистского и кейнсианского подходов, хотя и относительно понижает их значение. Видимо, среди показателей НЭБ надо четко выделить три группы соответственно трем целям (защита от внешних опасностей, защита от «провалов рынка», защита от «провалов государства») и ранжировать их сообразно объективным требованиям современного этапа развития национальной экономики.

Принятие новой редакции Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации могло бы стать знаковым событием в борьбе с коррупцией и иными видами теневой экономической деятельности. До сих пор борьба с теневой экономикой развивается в значительной степени в режиме периодических «компаний», когда пресечение противозаконной деятельности воспринимается как инструмент политической борьбы политических и экономических элит. В результате происходит скорее обновление состава элит, чем изменение правил их деятельности. Если борьба с теневой экономикой будет объявлена долгосрочным приоритетом деятельности по укреплению экономической безопасности, то это окажет сильное влияние на изменение именно «правил игры» в хозяйственной деятельности.

Предлагаемые меры по переосмыслению парадигмы экономической безопасности России было бы очень логично осуществить в 2008 г., когда приход к власти нового Президента РФ будет обязательно сопровождаться обновлением и личного состава политической элиты, и официальных политических приоритетов. Эта институциональная реформа получит активную поддержку и внутри страны, и извне. Как известно, хотя теневые экономические отношения воспринимаются в большинстве своем рядовыми россиянами как «привычная» часть повседневной жизни, но отношение к ним все же скорее неодобрительное. За-

рубежные же бизнес-сообщества давно резко критикуют высокую степень криминализации российской экономики. Скажем, широкое развитие контрафакта («торгового пиратства») является одной из главных причин недопуска России в ВТО. Поэтому выдвижение борьбы за «правление права» будет воспринято более чем благожелательно и большинством российских граждан, и за рубежом.

К сожалению, надо считаться и с возможностью того, что давно назревшее переосмысление приоритетов экономической безопасности России либо окажется чисто формальным, либо вообще не произойдет. Дело в том, что современная российская политическая и экономическая элита «выросла» в условиях «великой криминальной революции» 1990-х гг. Как доказывают многие исследования, для нынешней элиты активное участие в теневых отношениях — это обязательное условие участия в современной социально-экономической системе. Что касается институтов гражданского общества, которые могли бы возглавить борьбу за «правление права», то они развиты очень слабо. Поэтому реальная реорганизация приоритетов НЭБ может быть отложена в очень долгий ящик.

Таким образом, 2008 г. станет важной точкой бифуркации. Если новая администрация сможет соединить защиту национальных интересов с курсом на декриминализацию (под лозунгами типа «Великая Россия не может быть криминальной Россией!»), то это будет шагом вперед по пути институциональной модернизации. А если новых приоритетов выдвинуто не будет (по принципу «всем и так более-менее хорошо, чего еще надо?»), то мы всерьез и надолго (навсегда?) останемся «второй Бразилией» — большой страной с маленьким геоэкономическим весом. Не хотелось бы.

Примечания

¹ См., например: Экономическая безопасность Российской Федерации: учеб. для вузов / под общ. ред. С.В. Степашина. М.; СПб., 2001; Экономическая безопасность России: общий курс / под ред. В.К. Сенчагова. М., 2005.

² В данном разделе использованы некоторые материалы из работ д-ра экон. наук Р.М. Нуреева (ГУ-ВШЭ).

³ Лист Ф. Национальная система политической экономии. М., 2005.

⁴ Лист Ф. Национальная система политической экономии. СПб., 1891. См. также: Витте С.Ю. По поводу национализма. Национальная экономика и Фридрих Лист // Лист Ф. Национальная система политической экономии. М., 2005.

⁵ С обзором леворадикальных концепций economics of development можно ознакомиться по учебному пособию Р.М. Нуреева: Нуреев Р.М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики. М., 2001. Гл. 4.

⁶ Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1993.

⁷ В сетевой энциклопедии дают следующее определение национальной экономической безопасности: «Доктрина американского происхождения, включающая, как правило, стимулирование международной конкурентоспособности отечественного производства, достижение социального равновесия и стабильности, определение оптимума открытости» (<http://www.jobmaster.com.ua/professions/ekonomika/15/3193.html>).

⁸ Сото Э. де. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М., 1995.

⁹ Там же. С. 249.

¹⁰ Там же. С. 189.

¹¹ Российская газета. 1995. 24 окт.

¹² Там же. 1996. 14 мая.

¹³ Отдельная проблема — насколько обоснованно выбраны количественные пороговые значения. Их критику см., например: Илларионов А. Критерии экономической безопасности // Вопросы экономики. 1998. № 10 // http://www.iea.ru/text/vopr/1998_10.pdf; <http://www.libertarium.ru/libertarium/86483>.

¹⁴ Рубанов В.А. Безопасность России в переходный период. М., 1994. С. 45.

¹⁵ См., например: Нестеров А., Вакурин А. Криминализация экономики и проблемы экономической безопасности // Вопросы экономики. 1995. № 1; Глинкина С., Клейнер Г. «Высветление» экономики и укрепление национальной безопасности России // Российский экономический журнал. 2003. № 5–6.

¹⁶ Hoff K., Stiglitz J.E. After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies // NBER Working Paper № w9282. October 2002 (<http://papers.nber.org/papers/w9282.pdf>).