

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

1. Итоги дискуссий по проблемам экономической безопасности (ЭБ) в России

1.1. Введение

Десятилетие 1990-х гг. было ознаменовано всплеском интереса отечественных авторов к проблематике экономической безопасности (ЭБ). Счет работ, посвященных проблематике ЭБ, шел на десятки и сотни¹. В практическом плане были достигнуты значительные успехи: понятие ЭБ вошло в нормативные документы, оно заняло прочное место в политических дискуссиях по экономическим вопросам. В 1996 г. была принята Государственная стратегия экономической безопасности РФ, экономическая проблематика заняла видное место в принятой в начале 2000 г. Концепции национальной безопасности РФ.

Это, однако, не означает, что с теоретической разработкой концепции ЭБ все обстоит благополучно и в данной сфере существует полный консенсус. Начнем с того, что значительная часть российского экономического сообщества в принципе не считает понятие ЭБ научным или, по крайней мере, отрицает его принадлежность экономической науке. Кроме того, даже среди сторонников концепции ЭБ и тех, кто в принципе готов обсуждать это понятие, наблюдаются существенные разногласия относительно дефиниции ЭБ, в которых, к сожалению, исследователи часто не отдают себе отчет. Наконец, попытки выработать специфический аналитический инструментарий применительно к проблематике ЭБ подчас дают резуль-

таты, лишь усугубляющие сомнения в корректности господствующих в данной сфере подходов.

Рассмотрим наиболее существенные "проблемные точки" концепции ЭБ.

1.2. Определения ЭБ

Анализ существующих определений ЭБ показывает, что в них можно выделить три подхода:

а) определения ЭБ через "интересы" (национальные, государственные, общественные и т. д.);

б) определения ЭБ через "устойчивость" (национальной экономики, экономического развития, социально-экономической системы и др.);

в) определения ЭБ через "независимость" (экономики от внешних рынков, выработки экономической политики от влияния извне).

Определения ЭБ через "интересы" пользуются наибольшей популярностью. Вот, пожалуй, архетипический пример такого определения: "...сущность экономической безопасности можно определить как состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечиваются гарантированная защита национальных интересов, социальная направленность политики, достаточный оборонный потенциал даже при неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних процессов"². Определения через "устойчивость", в свою очередь, фокусируют внимание на поддержании определенных характеристик функционирования экономики перед лицом неблагоприятных факторов. Иллюстрацией такого подхода служит следующая формулировка: "Национальная экономическая безопасность — это состояние национальной экономики, характеризующееся устойчивостью, "иммунитетом" к воздействию внутренних и внешних факторов, нарушающих нормальное функционирование общественного воспроизводства, подрывающих достигнутый уровень жизни населения и тем самым вызывающих повышенную социальную напряженность в обществе, а также угрозу самому существованию государства"³. Что касается определения ЭБ через "независимость", то оно практически

никогда не фигурирует "в чистом виде", а входит составной частью в определения через "интересы" или "устойчивость". Наиболее представительная, на наш взгляд, трактовка данного подхода интерпретирует экономическую безопасность как "совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию"⁴.

В литературе чаще всего встречаются синтетические определения, опирающиеся на определенную комбинацию описанных подходов. Приведем лишь два, на наш взгляд, самых удачных. Сначала - энциклопедическое определение, принадлежащее одному из лидеров разработки проблемы ЭБ в России: "Безопасность экономическая — состояние экономики и производительных сил общества с точки зрения возможностей самостоятельного обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, поддержания необходимого уровня национальной безопасности государства, а также должно-го уровня конкурентоспособности национальной экономики в условиях глобальной конкуренции"⁵. Вторая формулировка примечательна тем, что она уделяет внимание общему контексту, в котором реализуются приоритеты безопасности: "Национальная экономическая безопасность — это состояние национального хозяйства, обеспечивающее осуществление экономического суверенитета, увеличение экономической силы и повышение качества жизни в условиях требований, налагаемых участием в системе международной экономической взаимозависимости и в геоэкономической структуре, понимаемой как пространственно-силовая структура мирового хозяйства"⁶. Сильная сторона данного определения - недвусмысленное указание на объективные внешние условия, оказывающие влияние на функционирование хозяйственной системы и во многом определяющие спектр доступных политических альтернатив в сфере обеспечения ЭБ.

Проблема, однако, состоит в том, что "интересы", "устойчивость" и "независимость" — это самостоятельные и не всегда пересекающиеся категории. "Нанизывание" одной ка-

тегории на другую в работах конкретных авторов, излагающих собственную точку зрения, вполне приемлемо в научном отношении (разумеется, если авторы четко объясняют, что они имеют в виду). Однако оно, по сути, закрывает путь к выработке консенсусного определения ЭБ. С одной стороны, индивидуальные исследователи вкладывают в понятия "интересов" и "независимости" разный смысл. С другой стороны, даже в "хрестоматийных" определениях порой трудно понять, являются ли перечисляемые под рубрикой ЭБ приоритеты совпадающими, пересекающимися, каузально обусловленными или имеющими самостоятельное значение. Таким образом, очевидна потребность в дальнейшем совершенствовании концептуального понимания феномена ЭБ.

1.3. Аналитический инструментарий

О зрелости концепции можно судить по тому, насколько разработанным является ее аналитический инструментарий. Применительно к концепции ЭБ на сегодняшний день можно констатировать следующее.

Во-первых, хотя почти все отечественные авторы оперируют категориями "угроз", "приоритетов", "критериев ЭБ", их "пороговых значений" и т. д., но единого понимания этих категорий нет и пока не предвидится.

Во-вторых, большинство отечественных работ по тематике ЭБ страдает полным отсутствием ссылок на работы зарубежных авторов. Это характеризует разработку проблемы ЭБ не с самой лучшей стороны, поскольку речь идет не о решении каких-то конкретных проблем России, а о создании аналитического аппарата, и позиции зарубежных авторов необходимо рассмотреть хотя бы для того, чтобы их, при желании, раскритиковать и подчеркнуть достоинства собственной аргументации.

В-третьих, даже те аналитические инструменты, которые получили в работах отечественных авторов значительную степень проработки, в качестве средств научного исследования вызывают массу вопросов. Проиллюстрируем данный тезис наиболее ярким примером, связанным с использованием

"пороговых значений экономической безопасности", представляющих собой "количественные параметры, очерчивающие границу между безопасной и опасными зонами в различных сферах экономики".⁷ Классификации и перечни соответствующих "пороговых значений" фигурируют едва ли не в каждой работе⁸; *однако все они умалчивают о методологических вопросах*. Что является основанием для определения "пороговых значений" — экономико-математические модели, сравнительные эконометрические исследования на материале статистики по группе стран, экспертные оценки или индивидуальные предпочтения авторов? К чему они относятся — к интенсивности угроз, к условиям, которые делают страну уязвимой перед лицом угроз, или к чему-либо еще? Применимы ли эти критерии ко всем странам или рассчитаны специально для России с точки зрения понимания теми или иными авторами ее национальных интересов? До тех пор, пока соответствующие вопросы не будут прояснены, понятие "пороговых значений" будет оставаться не более чем риторическим оборотом, который не может претендовать на научный статус.

1.4. Терминологическая экспансия

Важной чертой дискуссий по тематике ЭБ в постсоветской России являлось то, что практически с самого их начала термин ЭБ начал "размножаться делением". На свет появились продовольственная, лекарственная, топливная, сырьевая, технологическая и т. д. "безопасности", претендующие если не на собственный научный статус, то по крайней мере на свое место в общественно-политических дискуссиях. Вообще понятие безопасности стало применяться практически ко всем отраслям, переживающим кризис, и чем глубже кризис (и сильнее отраслевое лобби), тем более громкий голос сторонников соответствующей доктрины. Безусловным лидером стала продовольственная безопасность, которой посвящена практически необозримая литература⁴.

Кроме того, понятие ЭБ было выведено с национального и международного на мезоэкономический (региональный) и микроэкономический уровень (уровень предприятий и инди-

видов); с полной серьезностью ведутся дискуссии о "региональной экономической безопасности", "экономической безопасности предприятий" и даже "экономической безопасности личности"¹⁰. И если в первом случае часто удается сохранить связь с проблемами национальной ЭБ (хотя и здесь подчас трудно понять, идет ли речь о "региональном измерении ЭБ" или собственно об "ЭБ региона"), то для характеристики "ЭБ предприятий" без обиняков используется система показателей финансового положения и результатов хозяйственной деятельности, а для рассмотрения "ЭБ личности" - показатели уровня жизни. Основания для привнесения термина ЭБ в эти сферы крайне сомнительны. Какой смысл называть давно известные явления новым словом? Ведь соответствующие проблемы - действительно важные и неотложные - можно рассматривать с использованием уже готового инструментария, не вводя терминов, абсолютно излишних с точки зрения аргументации!¹¹ Единственная, на наш взгляд, причина заключается в том, что само употребление термина "безопасность" придает обсуждаемой проблеме оттенок приоритетности и рассматривается как важный плюс в полемической — и политической борьбе.

Подводя черту под кратким обсуждением результатов дискуссий в отечественной экономической науке по вопросам ЭБ, констатируем: проблем в данной сфере осталось слишком много, чтобы можно было сделать вывод об удовлетворительной степени концептуальной разработки тематики ЭБ. Данное обстоятельство делает актуальным обращение к более широкой теоретической перспективе рассмотрения соответствующих вопросов.

2. Проблемы теоретической концептуализации проблемы ЭБ

2.1. Альтернативные подходы к определению экономической безопасности

Чтобы составить более полную картину подходов к концептуализации проблематики ЭБ, обратимся теперь к анализу определений ЭБ, существующих в зарубежной экономической литературе¹².

1. *ЭБ как условие реализации правительством намеченных целей* в области экономической политики В случае, если речь идет о целях, отвечающих определенным интересам общества или государства, это определение соответствует рассмотренному нами в предыдущем разделе определению ЭБ через "интересы". Возможна, впрочем, и более широкая интерпретация, связанная с принципиальным условием автономии субъектов принятия политических решений. Согласно данной интерпретации главное — это возможность осуществления правительством избранной им политики, что укладывается в рамки определения ЭБ через "независимость". Сильная сторона данного определения — его близость определениям национальной безопасности в политической и военно-технической областях, где также речь идет об "интересах" и "целях". Однако у него есть и слабые стороны. С одной стороны, это определение имеет смысл только в том случае, если цели носят *объективный* характер; в противном случае сама концепция ЭБ может стать игрушкой в руках политических сил, каждая из которых имеет собственное представление о том, какие именно цели должно преследовать правительство в экономической сфере. С другой стороны, идея о том, что правительство должно иметь полную "свободу рук" в определении и реализации экономической политики, плохо согласуется с реалиями демократических политических систем, неотъемлемой чертой которых является реагирование субъектов принятия политических решений на импульсы, исходящие от общества

2. *ЭБ как условие устойчивости (стабильности) экономического развития* Это - одно из наиболее популярных

измерений проблемы ЭБ, которое мы охарактеризовали ранее как определение ЭБ через "устойчивость". Однако оно же является и одним из наиболее неоднозначных:

Во-первых, сам феномен нестабильности имманентно присущ рыночной экономике; более того, возникает вопрос о том, как отличить "деструктивную нестабильность" в хозяйственной системе от "креативной", иницилирующей структурную и технологическую перестройку экономики.

Во-вторых, перед исследователем, выбравшим такой подход, неизбежно возникает дилемма: следует ли ограничиться рассмотрением исключительно *экономических* угроз экономической устойчивости либо учитывать также и другие угрозы? Очевидно, что первый подход существенно сузил бы горизонт анализа, однако при втором подходе возникает угроза безграничного расширения проблемного поля ЭБ (за счет экологических, гуманитарных и т. д. детерминант "устойчивого" экономического развития).

3. *ЭБ как экономическое измерение проблемы международной безопасности страны.* При данном подходе в центре внимания оказываются экономические условия обеспечения военно-технических и военно-политических приоритетов безопасности (контроль за распространением военных технологий и технологий двойного назначения, контроль над источниками стратегического сырья и т. д.). Такой подход позволяет интегрировать исследование проблем ЭБ в систему приоритетов, связанных с обеспечением национальной безопасности. Однако такая интеграция означала бы, что у концепции ЭБ не существует самостоятельного предметного поля, а сама она относится не к экономической науке, а к теории международных отношений, представляя собой, так сказать, один из прикладных аспектов этой теории.

4. *ЭБ как условие пресечения нелегальных видов экономической деятельности* (уклонение от налогов, контрабанда наркотиков, отмывание криминальных доходов и т. д.). Подобное понимание проблемы ЭБ, нередко встречающееся в современных дискуссиях, является в некотором роде результатом терминологической ловушки, связанной с термином "безопас-

ность", и переводит понятие ЭБ из сферы экономической науки в сферу юриспруденции.

5. *ЭБ как проблема конкурентоспособности.* В фокусе данного подхода находится прежде всего проблема места страны в торговых и инвестиционных связях с другими странами (т. н. геоэкономическая перспектива в международных экономических отношениях)¹³. Наиболее спорным в данном подходе является вопрос о том, в какой мере "конкурентоспособность" действительно является специфическим измерением "безопасности", а не объектом интереса конкретных компаний и групп давления, стремящихся оказать влияние на политику правительства, прибегая к риторике ЭБ. Кроме того, если понятие конкурентоспособности индивидуальных предприятий и отраслей вызывает чисто технические разногласия, то понятие конкурентоспособности страны в целом сопряжено с серьезными концептуальными вопросами. В целом можно констатировать, что данный подход пользуется известной популярностью среди специалистов в области международных отношений,¹⁴ однако отношение к нему профессиональных экономистов остается весьма критическим.

6. *ЭБ как проблема доступа к рынкам сырья и сбыта.* Во многом данная проблематика пересекается с определением ЭБ через "устойчивость", поскольку наличие доступа к соответствующим рынкам воспринимается как важное условие бесперебойного функционирования экономики и ее поступательного развития. В случае, если речь идет о проблеме доступа к стратегическим ресурсам, данное определение пересекается с определением, данным в пункте 3. Если же речь идет просто о том, что национальные компании в той или иной мере "зависят" от внешних рынков (т. е. либо осуществляют на них продажи, либо приобретают необходимые для производственного процесса товары и услуги), то возникает вопрос о том, в какой мере интересы этих компаний могут рассматриваться как составной элемент проблемы безопасности на национальном уровне. В любом случае очевидно, что проблема доступа к рынкам не исчерпывает потенциальное содержание

понятия ЭБ и нуждается в рассмотрении в более широком контексте.

Многочисленность подходов к определению ЭБ, их противоречивость и неопределенное поле использования (с вторжением в проблематику международных отношений, экологии, социологии, юриспруденции и т. д.) вызывает вопрос: можно ли вообще говорить о возможности построения единой концепции ЭБ, или же понятие ЭБ всецело относится к области риторики, а не науки?

2.2. Экономическая безопасность: попытка синтеза

При построении подобной "единой" концепции прежде всего необходимо иметь в виду, что определение ЭБ через "интересы" с самого начала отрицает возможность достижения приемлемого консенсуса между экономистами, представляющими "государственническое" и "либеральное" направления в экономической науке. В этом нет ничего удивительного, коль скоро первые принимают концепцию объективных коллективных интересов (национальных, государственных, классовых и др.), а вторые настаивают на том, что носителями интересов могут быть только индивиды. Определение ЭБ через "устойчивость", напротив, не обладает столь "конфликтогенным" характером. Реальная проблема заключается в следующем: можем ли мы раскрыть концепцию ЭБ в терминах "устойчивости" так, чтобы не потерять ее содержательных элементов, которые обычно рассматриваются при определении ЭБ через "интересы"?

Данная проблема достаточно сложна и многогранна. Поэтому в процессе формулирования концепции ЭБ мы предлагаем в явном виде выделить ее существенные аспекты и рассмотреть их последовательно. Отправной точкой будет служить понятие угроз, которое, как мы видели, является центральным во всех рассуждениях по поводу ЭБ.

1. *Угрозы или слабости?* Первый вопрос, который должен быть поставлен при обсуждении проблемы безопасности, связан с тем, следует ли начинать дискуссию с самих угроз или с факторов, делающих систему уязвимой для этих угроз.

.....

Ответ на этот вопрос кажется тривиальным — разумеется, сначала нужно понять, от чего следует "защищаться", а уже затем определять, какие слабости мешают сделать "защиту" эффективной. Ирония, однако, состоит в том, что часто этот вопрос *вообще не ставится*, и слабости отождествляются с самими угрозами.¹⁵

2. *Что такое "угрозы"?* Чтобы корректно использовать тот или иной термин в научных дискуссиях, мы должны быть уверены, что он действительно имеет отношение к соответствующей области знания. Сам по себе термин "угрозы" не является конвенциональным для экономической науки. Однако определение ЭБ через "устойчивость" и разграничение "угроз" и "слабостей" существенно упрощает нашу задачу. Под факторами, способствующими нарушению экономической стабильности, в экономической науке понимаются внутренние и внешние шоки, т. е. шоки, эндогенно возникающие в системе либо экзогенные для нее. Это позволяет идентифицировать внутренние и внешние угрозы, о которых неизменно идет речь в дискуссиях по вопросам ЭБ, с шоками внутреннего и внешнего характера.

3. *Угрозы для экономики или экономические угрозы?*

Данный вопрос касается того, следует ли рассматривать в рамках проблематики ЭБ угрозы для стабильности экономической системы или же *все* угрозы национальной безопасности, которые носят экономический характер. Начнем с того, что само разграничение этих проблем опять-таки часто не проводится.¹⁶ Меж тем речь идет о пересекающихся, но не совпадающих группах угроз. С одной стороны, некоторые угрозы для экономической системы не являются угрозами национальной безопасности (так, негативное влияние на национальную экономику финансовых шоков вовсе не обязательно представляют угрозу национальной безопасности). С другой стороны, некоторые экономические угрозы, имеющие критическое значение с точки зрения национальной безопасности, отнюдь не являются угрозами для экономической системы (сокращение оборонных расходов может быть крайне разумной мерой с чисто экономической точки зрения, но в то же время губительной с

точки зрения национальной безопасности). Объединение этих двух групп проблем (например, путем включения *всех* угроз для экономической системы в понятие национальной безопасности) было бы в свете сказанного чисто искусственным. В свою очередь, определение угроз ЭБ как факторов *на пересечении* двух этих групп (т. е. угроз экономической системе, одновременно представляющих собой угрозы национальной безопасности) соответствовало бы пониманию ЭБ как одного из измерений национальной безопасности; но в таком случае само понятие ЭБ имело бы смысл только на национальном уровне! Таким образом, если мы не хотим изначально ограничивать концепцию ЭБ исключительно уровнем национального государства, мы должны принять расширительную трактовку угроз ЭБ, т. е. включить в нее все угрозы для стабильности экономической системы.

4. *Угрозы чему?* Разобравшись с пониманием понятия угроз, обратимся к вопросу о том, что может служить объектом угроз. Консенсус состоит в том, что этим объектом должна быть некая система, но насколько правомерно расширительное толкование ЭБ, где в качестве таких систем могут фигурировать международная экономика, экономика страны, государство, общество, регион, отрасль, предприятие, личность и т. д.?

Во-первых, понятие безопасности, заимствованное из теории международных отношений, имманентно относится к системам, в которых функционируют субъекты принятия политических решений; это делает искусственными рассуждения о "безопасности" отраслей, предприятий и т. п.

Во-вторых, бессмысленно говорить о безопасности субординированных систем. Регион страны (административный и тем более географический) является именно субординированной системой по отношению к системе национального государства; более того, административные регионы в принципе могут быть упразднены, реорганизованы и т. д. без возникновения каких-либо угроз для "безопасности" чего бы то ни было и кого бы то ни было.

В-третьих, полезность концепции зависит от того, какой прирост знания она дает. В принципе, можно назвать крите-

рии эффективности хозяйственной деятельности и финансовой устойчивости критериями "экономической безопасности" предприятия, а сбалансированность экономики региона - структурным показателем его "экономической безопасности". Но аналитическая ценность такого словоупотребления равна нулю (хотя, разумеется, оно может льстить самолюбию директора предприятия или губернатора). Таким образом, в качестве объектов угроз правомерно рассматривать только международную экономическую систему и экономические системы национальных государств.

5. *Какие угрозы?* Практически все исследователи согласны с тем, что ключевое внимание следует уделить экономическим и политическим угрозам ЭБ. Но должны ли мы учитывать также все *остальные* факторы, так или иначе угрожающие функционированию экономической системы, включая экологические, гуманитарные, культурные и криминальные? В принципе, мы не имеем права их игнорировать. Но можем ли мы, с одной стороны, избежать бесконечного расширения списка угроз, что сделало бы концепцию ЭБ полностью неоперабельной, и, с другой стороны, плодотворно рассматривать соответствующие проблемы в рамках экономической науки, не сбиваясь в области культурологии, юриспруденции и т. д.? Чтобы избежать возможных сложностей, мы будем использовать вместо классификации угроз *по типу* их классификацию *по источнику*. В этом случае нам будет достаточно подразделить угрозы ЭБ на угрозы экономического и политического происхождения, коль скоро источником большинства экологических, криминальных и т. д. угроз являются несовершенства экономических и политических институтов либо экономико-политические процессы, протекающие в международной системе (такие как глобализация, политическая интеграция, развитие информационных технологий и т. д.). Соответственно, мы можем идентифицировать и учитывать все угрозы для международной и национальных экономических систем, в то же время не вторгаясь в смежные области гуманитарного знания.

Таблица 1.

Угрозы ЭБ на национальном уровне

Источник шоков	Характер шоков	
	Эндогенные	Экзогенные
Экономический	Кризисные явления в национальной экономике, обусловленные дефектами экономической и институциональной структуры	Влияние внешних кризисов (торговых, финансовых) на национальную экономику
Политический	Реализация органами власти мероприятий экономической политики, дестабилизирующих экономическую систему; влияние социально-политических кризисов	Внешние экономические санкции с целью оказания политического давления; негативное влияние политики зарубежных государств

Попробуем обобщить сказанное в пяти предыдущих пунктах. Итак, угрозы ЭБ представляют собой *эндогенные и экзогенные шоки экономического или политического происхождения, способные вызвать дестабилизацию национальной или международной экономической системы*. В данной работе, в соответствии с ее целями, наше внимание будет ограничено проблемами национальной ЭБ. В соответствии с приведенным

.....

выше определением, мы можем охарактеризовать **национальную экономическую безопасность** как *устойчивость национальной экономической системы к эндогенным и экзогенным шокам экономического или политического происхождения, проявляющуюся в ее способности нейтрализовать потенциальные источники шоков и минимизировать ущерб, связанный с реально произошедшими шоками.*

Приведенное выше определение позволяет нам дать следующую классификацию угроз ЭБ на национальном уровне (табл. 1).

В следующей части нашей работы мы предпримем попытку идентифицировать, опираясь на представленную выше классификацию, реальные и потенциальные угрозы национальной ЭБ.

3. Угрозы экономической безопасности

3.1. Эндогенные экономические шоки

Начать рассмотрение угроз целесообразно с проблемы эндогенных экономических шоков. Под таковыми, в соответствии с нашей схемой, мы будем понимать кризисные импульсы, зарождающиеся внутри хозяйственной системы в связи с дефектами ее экономической и институциональной структуры. В данную категорию попадают большинство угроз, связанных с нарастанием кризисных тенденций в производственной, инвестиционной и финансовой сферах. Вместе с тем, здесь можно выделить 3 группы проблем, имеющих различную природу и соответственно требующих различных подходов решения.

1) *Сбои в функционировании хозяйственной системы.* Вероятность таких сбоев напрямую зависит от зрелости экономических институтов и их способности корректировать возникающие в экономической системе диспропорции. Печальный российский пример подобных сбоев являют собой традиционные топливные кризисы в зимний период. Перманентные поиски виновных среди чиновников всех уровней не должны скрывать истины — реальной причиной кризисов является не-

способность экономики самостоятельно — т.е. посредством действия рыночного механизма — справиться с циклическим ростом потребления энергоносителей в холодное время года. Впрочем, параллельно развивающийся зимой 2000/2001 энергетический кризис в Калифорнии показывает, что подобные напасти характерны не только для России. Кризисы, обусловленные подобными сбоями, могут носить не только циклический, но и кумулятивный характер (например, инвестиционный кризис в России, который был во многом обусловлен отсутствием механизмов трансформации сбережений в капиталовложения и, что не менее важно, механизмов защиты капиталовложений от экспроприации со стороны государства и компаний-конкурентов).

2) *Шоки, обусловленные ограниченной возможностью адаптации экономики к меняющимся условиям.* Как мы уже упоминали ранее, сами по себе изменения экономических условий - даже негативные - не обязательно представляют собой реальную угрозу дестабилизации экономической системы. Более того, некоторые из таких изменений (изменения технологии, вкусов потребителей, методов организации бизнеса, транспортных издержек, природной среды и т. д.) являются неотъемлемым элементом развития в рыночной хозяйственной системе. Очевидно, что опасность дестабилизации экономической системы связана не с действием самих этих факторов, а с трудностями приспособления к ним экономики. Неурожай может представлять угрозу ЭБ страны лишь в том случае, если отсутствуют альтернативные источники продовольствия, сравнимые по издержкам с внутренним производством; быстрые изменения технологического базиса хозяйства будут опасны для стабильности экономики страны только тогда, когда сама экономика не обладает потенциалом восприятия этих изменений. Угрозами являются лишь такие изменения экономической среды, на которые хозяйственная система не способна найти (а порой и искать) ответ.

3) *Центрбежные шоки, угрожающие целостности хозяйственной системы.* Специфическая проблема, с которой сталкивается российская экономика на протяжении всего пе-

риода хозяйственных преобразований, заключается в том, что по ряду параметров она "не дотягивает" до формата единого интегрированного народнохозяйственного комплекса. Низкая степень интеграции региональных рынков, связанная с отсутствием адекватной транспортной системы, до конца не изжитыми последствиями "разрыва хозяйственных связей" в результате разрушения механизмов государственного планирования, преимущественной ориентацией на внешние сырьевые рынки и протекционистскими мероприятиями региональных властей (запреты на ввоз/вывод продукции), представляет собой фактор, значение которого практически не исследовано в теоретической экономической литературе¹⁷. Особенность российской ситуации заключается с том, что *интеграция внутренних рынков* товаров и факторов производства идет одновременно с *интеграцией страны в международные рынки*. Параллельное протекание этих процессов сопряжено с накоплением проблем, которые в случае перехода из латентного в активное состояние могут представлять существенную угрозу не только экономическому, но и политическому развитию. В условиях территориальной протяженности страны и отсутствия возможности "маневра ресурсами" (как рыночного, так и административного) необходимость реагирования на шоки регионального характера может стимулировать усилия по обеспечению региональной "самодостаточности" или пресловутой "региональной экономической безопасности". При этом региональные интересы могут прийти — и во многих случаях реально приходят — в противоречие с интересами страны в целом; "региональная экономическая безопасность" становится для региональных властей самостоятельным приоритетом, не связанным с ЭБ страны в целом.

Как можно убедиться на основании рассмотрения трех перечисленных групп эндогенных экономических шоков, ключевая их причина лежит в сфере незавершенности структурных и институциональных реформ в российской экономике. Они связаны с характеристиками самой национальной экономики; их невозможно полностью "нейтрализовать" путем протекционистских мероприятий или мер макроэкономического

регулирования, поскольку эффективность и тех, и других зависит в первую очередь от наличия институтов, способных адекватно реагировать на соответствующие меры экономической политики, а также единой (а не сегментированной) хозяйственной системы. Надежды на прогресс в борьбе с указанными угрозами связаны главным образом с институциональными преобразованиями, которым уделялось столь малое внимание в ортодоксальных моделях экономических реформ.¹⁸

3.2. Статус в международной системе и уязвимость к экзогенным экономическим шокам

Экономический кризис в России 1998-1999 гг. продемонстрировал высокую уязвимость страны к конъюнктурным колебаниям на мировых рынках. В этом она демонстрирует сходство с группой стран, получивших в последние годы название "развивающихся рынков", которые, несмотря на специфику развития национальных экономических и политических институтов, занимают качественно близкие позиции в мировой хозяйственной системе. Проблема "статуса в рамках системы", традиционно актуальная в рамках политической экономии международных отношений (далее мы будем для краткости говорить о "проблеме статуса"), может анализироваться в двух аспектах. С одной стороны, речь может идти о том, что принадлежность страны к "ядру" или "периферии" мирохозяйственной системы, ее технологическое лидерство или технологическая зависимость существенно влияют на объем выгод от участия в международном разделении труда (МРТ). Таким образом, "статус" в данном случае рассматривается как важный фактор *участия в выгодах мирохозяйственного взаимодействия*. С другой стороны, статус в мирохозяйственной системе может служить фактором, определяющим способность страны противостоять шокам, возникающим в системе, т. е. ее *устойчивость к негативным эффектам мирохозяйственного взаимодействия*.

Разумеется, указанные проблемы взаимосвязаны, и те же самые факторы, которые способствуют росту выгод, могут обеспечить минимизацию убытков. Однако эти группы факто-

ров неправомерно отождествлять. С одной стороны, факторы, обеспечивающие рост выгод от участия в международных экономических отношениях, могут сделать национальную экономику уязвимей для угроз, связанных с функционированием международных финансовых и товарных рынков. Это можно было наблюдать на примере стран с развивающимися финансовыми рынками, которые демонстрировали рекордные темпы экономического роста в период высокой мировой конъюнктуры, но столкнулись с существенными проблемами в ходе международного кризиса 1997-1998 гг. (при этом наименьший ущерб понесли страны, придерживавшиеся наиболее осторожной тактики либерализации финансовых рынков). С другой стороны, рост выгод от участия в МРТ в принципе может быть обеспечен за счет мер целевого развития тех или иных отраслей экономики; эти меры, однако, не способны обеспечить устойчивость национальной экономики к внешним шокам в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

На основании указанных трактовок мы можем говорить о *статусном аспекте ЭБ страны и безопасности статуса страны*. Статусный аспект ЭБ соответствует второй трактовке "проблемы статуса" и предполагает, что отраслевая структура экономики и система хозяйственных институтов, характерные для экономически развитых стран (стран "центра" мировой системы) в наибольшей степени соответствует цели обеспечения "неуязвимости" к внешним шокам. Напротив, неразвитость экономических институтов и зависимость внешней торговли страны от ограниченного числа экспортных товаров (преимущественно сырьевых) в развивающихся странах обуславливает их уязвимость к экзогенным угрозам, которые представляют опасность не только для экономики, но и для политической системы¹⁹.

В свою очередь, проблема безопасности статуса связана с угрозами для позиции страны в мирохозяйственной системе. Эти угрозы не представляют непосредственной опасности для стабильности экономической системы, а потому в рамках принятого нами определения не могут рассматриваться как собственно угрозы ЭБ. Однако в долгосрочном периоде они могут

способствовать нарастанию уязвимости страны к экзогенным угрозам. Если угодно, это — угрозы "второго порядка" для национальной ЭБ, которые также можно классифицировать на эндогенные и экзогенные (например, связанные с ростом конкуренции на традиционных рынках сбыта или со снижением инвестиционного потенциала соответствующих отраслей национальной экономики). Именно с этим обстоятельством связан потенциальный вклад в проблематику ЭБ, который могут внести подходы, концентрирующие внимание на проблемах конкурентоспособности.

3.3. Экономическая политика и национальный политический рынок

Перейдем теперь к рассмотрению шоков политического характера. Ключевые угрозы ЭБ страны класса эндогенных политических шоков связаны с дестабилизацией национальной экономической системы в результате действия ряда факторов. Прежде всего, таким фактором является *неадекватность экономической политики*. В рамках данной категории важно различать проблемы, связанные (1) с неправильной идентификацией целей и средств экономической политики в результате непредумышленных ошибок ("хотели, как лучше, а получилось, как всегда"), и (2) с проведением экономической политики, ориентированной на удовлетворение запросов конкретных групп давления и наносящей ущерб основной массе хозяйствующих субъектов. Повышение качества экспертного обеспечения разработки и принятия политических решений может способствовать нейтрализации угроз первого рода, но не второго: ведь во втором случае субъекты принятия политических решений в принципе не нуждаются в каком-либо "экспертном обеспечении", выходящем за пределы советов по максимизации политической поддержки со стороны тех или иных групп.

В реальности зависимость решений в области экономической политики от предпочтений субъектов политического рынка²⁰, предъявляющих спрос на мероприятия экономической политики, может как обеспечивать адаптацию к внутренним и внешним шокам (структурные реформы, пересмотр пре-

жней модели экономического развития), так и создавать источники нестабильности (явления, описываемые в рамках теорий эндогенного определения экономической политики, изыскания политической ренты и политического делового цикла)²¹. Важно отметить, что угрозы, связанные с подчинением экономической политики запросам групп давления ("бизнес-элит"), существуют в любой экономико-политической системе. Реальная проблема состоит в том, в какой мере институты политической системы способны к нейтрализации этих угроз — либо непосредственно на стадии их возникновения (когда политические институты препятствуют преобразованию запросов групп давления в мероприятия экономической политики), либо на стадии реализации (путем отслеживания и аннулирования соответствующих мер).

Структура политических институтов, сложившаяся в России на протяжении 1990-х гг., в наибольшей степени соответствует модели "коррупционного капитализма", которая обычно ассоциируется со странами Латинской Америки. Эту модель нередко противопоставляют восточно-азиатской модели "приятельского капитализма" (*crony capitalism*), для которой также характерно сращивание политики и бизнеса, однако при значительно меньших масштабах изыскания политической ренты, одним из механизмов которого служит коррупция. Модель коррупционного капитализма отнюдь не отрицает возможностей развития (что подтверждает как наблюдение за динамикой латиноамериканских экономик, так и опыт России 1999-2000 гг.). Однако очевидно, что в рамках этой модели существенно выше риск принятия решений в области экономической политики, дестабилизирующих хозяйственную систему.

Другой класс эндогенных угроз политического характера связан с *политической дестабилизацией*, в т. ч. с деструктивными действиями общественно-политических сил. Экономисты традиционно склонны игнорировать угрозы данного типа, относя их к "компетенции" специалистов в области социологии и политологии. Это, однако, опасная стратегия, поскольку она создает искушение игнорировать влияние экономической политики на формирование протестных настроений в обще-

стве. Социальная напряженность, связанная с экономическим кризисом, нарастанием имущественной дифференциации и др., может быть одной из причин политической дестабилизации, последствия которой могут существенно усугубить течение кризиса (характерный пример - события, связанные с преследованиями китайского этнического меньшинства и свержением режима Сухарто в Индонезии).

Однако неправомерно сводить факторы, обуславливающие политическую дестабилизацию, к чисто экономическим. Процессы, связанные с этническим сепаратизмом, могут быть не менее опасны. В лучшем случае их последствия могут ограничиться разрывом хозяйственных связей (как это произошло при распаде СССР), в худшем — привести к разрушению хозяйственной инфраструктуры и значительной нагрузке на бюджет центрального правительства (как в случае гражданской войны в Югославии и чеченского конфликта). Экономическое измерение социальных конфликтов — важный аспект проблемы ЭБ, которому практически не уделяется внимания в литературе (как в западной, так и в отечественной). И если для стабильных демократий такой подход интуитивно понятен, то применительно к изучению переходных экономик с неустойчивыми политическими режимами подобная "страусиная позиция" существенно сокращает кругозор исследований и политических рекомендаций.

3.4. Суверенитет экономической политики

Наконец, обратимся к рассмотрению экзогенных угроз национальной ЭБ политического характера. Данные угрозы чаще всего ассоциируются с утратой страной суверенитета в области экономической политики (один из аспектов определения ЭБ через "независимость"). Чтобы полнее разобраться в комплексе соответствующих проблем, рассмотрим некоторые концептуальные вопросы, с ними связанные.

В условиях глобализации хозяйственных процессов одной из ключевых тем дискуссий стала проблематика независимости национальных государств в сфере осуществления экономической политики. При этом в трактовке данной пробле-

.....

матики чаще всего смешиваются два аспекта формирования экономической политики:

независимость субъектов принятия политических решений (СППР) рассматриваемой страны от решений, принимаемых СППР других государств или международных организаций (мы предлагаем называть данный аспект суверенитетом экономической политики);

независимость СППР рассматриваемой страны от национальных политических рынков, где могут действовать как субъекты-резиденты (группы давления, избиратели), так и субъекты-нерезиденты - ТНК, ТНБ, отделения международных неправительственных организаций и т. д. (мы предлагаем называть данный аспект автономией экономической политики).

Сокращение автономии экономической политики национальных государств является естественным результатом развития процессов экономической и политической глобализации. Проблемы, связанные с ней, составляют часть угроз ЭБ, которые мы идентифицировали как неадекватность экономической политики, обусловленная удовлетворением запросов групп давления. Что же касается собственно проблемы суверенитета экономической политики, то здесь можно выделить как минимум три взаимосвязанных комплекса угроз.

1) Экономические санкции, вводимые правительствами зарубежных стран. Здесь нас интересует не столько вопрос эффективности подобных санкций, т. е. их реального влияния на политический курс страдающей от них страны, сколько их воздействие на экономическую систему. Примеры Югославии и Ирака, разумеется, могут рассматриваться в качестве классических. Экономические санкции в современной мировой практике используются крайне дифференцировано. Случаи применения полномасштабных санкций ограничены сравнительно узким кругом "стран-изгоев", и нет оснований полагать, что какая-либо страна мира может подвергнуться подобным санкциям, если своим поведением сама не поставит себя в этот круг. Что же касается санкций ограниченного характера (например, санкций, накладываемых США на компании и организации третьих стран за сотрудничество с Кубой, Ираном и

др.), то до нынешних пор отсутствуют примеры, когда подобные санкции приводили бы к дестабилизации экономической системы стран, компании которых под них подпадают.

2) *Мероприятия экономической политики зарубежных государств*, направленные на максимизацию целевой функции СППР соответствующих стран. Именно с такого рода мероприятиями чаще всего связаны проблемы, рассматриваемые под рубрикой "сырьевой безопасности" или "безопасности доступа к внешним рынкам". Еще раз подчеркнем, что соответствующие проблемы корректно рассматривать в терминах "безопасности" лишь в том случае, если они наносят ущерб не отдельным компаниям, а стабильности народнохозяйственного комплекса в целом (как это было с нефтяными шоками 1970-1980 гг.). Таким образом, представляется необоснованным утверждение, что *все* протекционистские мероприятия, связанные с созданием барьеров на пути национального экспорта (например, ограничения экспорта российской продукции черной металлургии в США), составляют угрозу ЭБ страны.

3) *Сокращение суверенитета национального правительства* в сфере экономической политики в пользу СППР наднационального уровня. Это - именно тот случай, когда требуется особая осторожность при интерпретации ограничения суверенитета как угрозы. С одной стороны, многие страны стремятся ограничить свой суверенитет в сфере экономической политики путем делегирования соответствующих полномочий (характерный пример — стремление стран Центральной и Восточной Европы к вступлению в Европейский Союз). С другой стороны, даже принудительное ограничение суверенитета иногда может иметь некоторые положительные аспекты (институциональные реформы в Японии периода американской оккупации). Таким образом, соответствующие угрозы суверенитету в сфере экономической политики можно рассматривать в качестве угроз ЭБ лишь в том случае, если интересы "вненациональных" СППР находятся в противоречии с обеспечением условий стабильного развития национального хозяйства.

4. Заключение

В данной работе мы предложили схему концептуализации понятия ЭБ и рассмотрели основные типы угроз национальной ЭБ исходя из типологии эндогенных и экзогенных угроз. Как мы видели, уязвимость национальной экономики к данным угрозам в решающей степени зависит от ее структурных характеристик, а также от степени развития экономических и политических (и, шире, социальных) институтов страны. Таким образом, структурные и институциональные реформы являются ключевыми рычагами повышения ЭБ страны в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Если проблемы структурных преобразований достаточно хорошо разработаны в литературе, посвященной экономической трансформации, то проблема эволюции институтов в странах с переходной экономикой во многом остается открытой. Ключевой вопрос заключается в том, в какой мере процессами институциональных реформ можно управлять, чтобы не допустить институционального коллапса и обеспечить развитие социальных институтов, максимально отвечающее требованиям ЭБ. Данная проблема иногда трактуется достаточно упрощенно; например, предполагается, что оптимальные институты могут возникнуть сами собой или же что все они могут быть созданы решением органов государственной власти. Как представляется, попытки найти универсальное решение связаны с неполным пониманием различий между экономическими и социальными институтами, а в рамках последних — между политическими и иными (правовыми и административными) социальными институтами. По этому поводу можно сказать следующее:

- 1) Изменения *экономических институтов* действительно могут происходить эволюционным путем на основе отбора наиболее оптимальных институциональных форм. Роль правительства в ходе данного процесса может быть сведена к созданию оптимальных условий для протекания подобной эволюции
- 2) Изменение *правовых и административных институтов* может быть осуществлено политическими решениями,

40

"внешними" для правовой и административной систем Эти решения могут быть ориентированы как на внедрение качественно новых институтов (в т ч заимствованных из мирового опыта), так и на фактическую фиксацию стихийно сложившихся неформальных институтов

3) Напротив, изменение *политических институтов* представляет собой гораздо более сложную задачу Проблема состоит в том, что их изменением (т е изменением "правил политической игры") должны заниматься те же люди, которые по этим правилам "играют" Как следствие, существует риск, что любые изменения будут осуществляться в интересах представителей политических элит и связанных с ними компаний Для достижения оптимального результата необходимо формирование широких общественных коалиций, выступающих с политической поддержкой институциональных реформ, способствующих повышению стабильности национальной экономики к экзогенным и эндогенным шокам

Примечания:

¹ Укажем наиболее важные из них в хронологическом порядке Экономическая безопасность (тематический выпуск журнала "Вопросы экономики" — 1994 №12), Глазьев С. Ю. За критической чертой / С . Ю .

Глазьев // Российский экономический журнал — 1996, Экономическая безопасность Финансы, банки // М ИЭ РАН, 1996, Загашвили В .С. Экономическая безопасность России / В . С . Загашвили — М .Гардари ка, 1997, Сенчагов В. К .Экономическая безопасность Производство, финансы, банки / В. К .Сенчагов - М Финстатинформ, 1998

² Сенчагов В. К .Указ. соч С. 12

³ Паньков В. Экономическая безопасность / В. Паньков // Интер линк - 1992 № 3 С - 114

⁴ Абалкин Л И Экономическая безопасность России угрозы и их отражение / Л . И . Абалкин // Вопросы экономики — 1994 № 12 С - 5

⁵ Глазьев С. Ю. Безопасность экономическая // Политическая энциклопедия М Мысль, 1999 -Т 1 С 113

⁶ Загашвили В .С. Указ .соч . С. 50

⁷ Сенчагов В К (ред) Указ соч С 45

⁸ Наибольший "индекс цитируемости" имеет перечень С.Ю. Глазьева (см. Глазьев С. Ю. За критической чертой - С. 5-7) См. также Сенчагов В. К. (ред) Указ . соч. - Гл . 4

⁹ См., например, Борисенко Е.Н. Продовольственная безопасность России: Проблемы и перспективы / Е.Н. Борисенко. — М.: Экономика, 1997; Маслаков В. В. Формирование и развитие системы продовольственной

безопасности- концептуальные подходы / В.В. Маслаков. — Екатеринбург: Изд-во Уральской сельхозакадемии, 1996.

¹⁰ Видяпин В. И. Основы экономической безопасности / В.И. Видяпин и др. - М, 1997

¹¹ Особенно это характерно для статей, в которых обсуждаются проблемы кризисного положения отдельных отраслей и путей его преодоления; см., например, Бендиков М. Экономическая безопасность наукоемких производств / М. Бендиков, Е. Хрусталева // Вопросы экономики. — 1999. № 9. С 119-125; Назаренко В. Задачи восстановления агропромышленного комплекса и продовольственная безопасность России / В. Назаренко // Российский экономический журнал. — 1999. № 5-6. С. 43-51.

¹² Пожалуй, наиболее авторитетным обзором в данной области остается статья Cable V. What Is International Economic Security? / V. Cable // *International Affairs*. - 1995. April - Vol . 71. № 3. P. 305-324. Хотя в ее заглавии речь идет о "международной ЭБ", предложенная автором типология подходов в равной мере применима и к национальной ЭБ. Мы опираемся на эту типологию для построения собственной типологии, предлагаемой в данном разделе.

¹³ Геоэкономическая перспектива приобрела на протяжении последнего десятилетия определенную популярность у отечественных ученых: Неклесса А. Геоэкономическое измерение реформ / А. Неклесса // *Мировая экономика и международные отношения* - 1996. №10. С. 70-83; Кочетов Э.Г. Геоэкономика (Освоение мирового экономического пространства). / Э.Г. Кочетов. — М.: Изд-во БЕК, 1999; Пивоварова М. Геоэкономический подход к исследованию проблем мирохозяйственного взаимодействия / М. Пивоварова // *Общество и экономика*. — 2000. № 3-4. С. 206-217.

¹⁴ Из числа недавних работ заслуживает внимания статья McCurdy D. *American Leadership in the Information Age* // P.J.DeSouza (ed.). *Economic Strategy and National Security*. Boulder: Westview Press, 2000. - P. 41-68.

¹⁵ Хороший пример дают рассуждения относительно продовольственной безопасности. Зависимость от импорта продуктов питания свидетельствует о слабости и кризисном состоянии российского агропромышленного комплекса. Но является ли эта слабость угрозой? Если продовольственные товары могут быть свободно приобретены на мировом рынке, об угрозе вообще говорить не приходится; если же это условие не выполняется или существует реальная возможность его нарушения (например, вследствие таких факторов, как эмбарго, дефицит на мировом рынке или отсутствие у отечественных импортеров необходимых средств),

то в качестве угроз будут выступать именно упомянутые факторы, а не слабость агропромышленного комплекса как таковая. То же самое относится к большинству проблем безопасности доступа к рынкам сырья и технологий, угрозу представляет не отсутствие соответствующих производств в национальной экономике (пресловутая "зависимость от международного рынка"), а факторы, способные воспрепятствовать приобретению соответствующих продуктов и технологий.

¹⁶ Так, в уже приводившемся определении С.Ю. Глазьева речь одновременно идет об обеспечении "устойчивого социально-экономического развития страны" и "поддержании необходимого уровня национальной безопасности государства".

¹⁷ Прежде всего потому, что этап складывания единого национально-го рынка был пройден большинством стран достаточно давно для того, чтобы его анализом занималась экономическая история, а не экономическая теория.

¹⁸ По этому вопросу см. Roland G. *Transition Economics: Politics, Markets, and Firms.* / G. Roland. - Cambridge: MIT Press, 2000. Ch. 13.

¹⁹ Hausmann R. *Will Volatility Kill Market Democracy?* / R. Hausman // *Foreign Policy*, Fall 1997. - P. 54-67.

²⁰ Под политическими рынками, в соответствии с традициями экономико-политического подхода, понимаются "рынки" мероприятий экономической политики, где "продавцами" являются политики и чиновники, а "покупателями" - группы давления и избиратели, предоставляющие политическую поддержку и трансферты ресурсов в обмен на выгодные им политические мероприятия. Подробнее см.: *Методологические основы современного экономико-политического анализа* // *Истоки*. Вып. 3. — М.: Высшая школа экономики. С. 72-122.

²¹ Принципы построения моделей эндогенного определения экономической политики (на примере проблематики внешней торговли) излагаются в книге Magee S.P. / S.P. Magee, W.A. Brock and L. Young. — *Black Hole Tariffs and Endogenous Protection Theory.* — Cambridge: Cambridge University Press, 1989. Проблематика изыскания политической ренты рассматривается - в различных контекстах - в работе Persson T *Political Economics. Explaining Economic Policy* / T. Persson and G. Tabellini — Cambridge: The MIT Press, 2000; см. также Drazen A. *Political Economy in Macroeconomics.* / A. Drazen. — Princeton: Princeton University Press, 2000. — P. 335—345. О политических циклах см. Alesinsa A. *Political Cycles and the Macroeconomy.* / A Alesinsa, N. Roubini and G.D Cohen — Cambridge: The MIT Press, 1999.