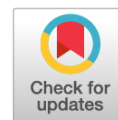


Россия в тисках глобализации, кризиса и внешнего санкционного давления



Охотский Е.В.,

доктор социологических наук,
профессор кафедры государственного управления и права
МГИМО МИД России
E-mail: e.ohotskii@mail.ru

Аннотация. В статье исследуются правовые основы, особенности и основные составляющие политики и государственного управления в условиях глобализации и кризисных негативов современной России, экономические, организационные и информационные основы интеграции государственной политики в процессы глобализации и практической реализации государственного курса антикризисной и контрсанкционной направленности. Анализируется общее, особенное и частное в процессе конкретного управляющего антикризисного действия с учетом потенциальных возможностей и перспектив выхода страны на путь стабильного социально-экономического и политического развития; представлены базовые составляющие механизма государственного антикризисного управления, наиболее действенные формы, методы и средства эффективной политико-управленческой деятельности в условиях кризиса и внешнего беспрецедентно недружественного по отношению к России санкционного давления.

Ключевые слова: антикризисная стратегия, антисанкционные мероприятия, антикризисный план, государство, глобализация, государственное управление, контрсанкции, кризис, международное право, правительство, правовые основы, санкции, санкции секторальные, стратегическое планирование, экономика.

Современный мир как на глобальном, так и национальном и регионально-локальном уровне отличается не только высоким уровнем социально-экономической противоречивости, динамики и международной конкуренции, но и немалым набором рисков, ранее неизвестных точек нестабильности и кризисных проявлений. В каждой стране они, конечно, проявляется по-разному, однозначно лишь то, что глобальная неравномерность и турбулентность присутствуют везде и постоянно нарастают, отменить которые невозможно — это закономерность объективной реальности. В них находит свое отражение противоречивость современного мирового процесса с его многочисленными неопределенностями, дисфункциями и патологиями, не учитывать которые в государственной политико-управленческой деятельности нельзя.

1. Глобализация задает вектор продвижения к новой модели социально-экономического развития

Выбор координатной матрицы научного анализа современной российской действительности в трехмерном измерении (глобализация, кризис, внешние дискриминационные санкции) не случаен. Объясняется это многими факторами, и прежде всего тем, что в условиях глобализации с разной степенью успешности решается множество жизненно важных проблем, многие из которых являются определяющими перспективы исторического будущего мировой цивилизации в целом и нашей страны в частности.

Глобализация задает вектор формирования новой среды обитания человека, ставит множество задач, требующих общих усилий всего мирового сообщества. Это проблемы войны и мира, национальной и международной безопасности, миро-

вых политических, финансово-экономических, экологических и иных кризисов, преодоления бедности и нейтрализации негативных последствий демографических провалов, нехватки энергетических, сырьевых и продовольственных источников. Естественно, что в основе перечисленного лежат противоречия, затрагивающие сущностные основы современной цивилизации, ее выживания и перспектив дальнейшего развития. Решить такие проблемы каким-то простым путем, в том числе механического заимствования западных ценностей, вряд ли возможно. Такой выбор, как свидетельствует практика, при всей его привлекательности для многих стран и народов малопродуктивен и в конечном итоге стратегически тупиковый.

Тем не менее процессы глобализации господствуют, а значит, не учитывать их требования и особенности в государственном управлении жизненно необходимо. При этом нельзя не учитывать, что глобализация — это:

- принципиально новые для современного человечества качественные характеристики развития экономики, динамично усиливающаяся ресурсная и технологическая взаимозависимость государств, нарастающее господство транснациональных компаний, «кока-колонизация» мирового экономического пространства;
- бурный научно-технический, технико-технологический и информационно-технологический прогресс, широкомасштабное внедрение его достижений в политику, экономику, производство, торговлю, культуру и повседневный быт;
- мировые масштабы финансовых рынков и ужесточение финансово-денежных инструментов;
- либерализация и невиданная ранее мобильность мировых торговых отношений,

- широкомасштабные межгосударственные и межконтинентальные потоки товаров, услуг, труда и капитала;
- преимущественное регулирование международных отношений не на основе двухсторонних, а многосторонних политических, торгово-экономических, военных и иных соглашений, причем заключаемых далеко не всегда на добровольной основе;
- «разгосударствление» международных отношений, изменение роли суверенных государств в международных отношениях, усиливающееся ограничение их самостоятельности. Если раньше национальные государства могли действовать относительно самостоятельно, обладали реальной возможностью полноценного управляющего воздействия на международные общественные процессы, то сейчас их действия непременно увязываются, причем достаточно жестко, с действиями ведущих мировых держав и рекомендациями международных регуляторов. Не существует также какого-либо международного юридически оформленного канала, по которому «голос народа» достигал бы лиц, принимающих решения наднационального уровня;
- формирование единого мирового информационного пространства, интенсивное развитие информационных сетей, совершенствование интеллектуальных коммуникаций.

Последствия глобализации тоже весьма противоречивы. На многих направлениях они носят позитивный созидательный характер. Нельзя, например, не замечать с какой скоростью распространяются в мировом пространстве технологические новшества, как растет материальный достаток, как меняется культура и образ жизни людей передовых и многих развивающихся стран, с каким интересом миллионами воспринимаются ценности потребительского общества.

Но не меньше негативного, политически опасного, социально и экономически неприемлемого:

- усиливающееся господство глобального финансового капитала. Финансовый капитал выходит за пределы национальных границ, играет все более значимую инвестиционную и контрольно-информационную роль, его присутствие ощущается практически везде, даже в культурной, спортивно-туристической и духовно-нравственной сфере. В условиях господства глобального капитала ведущей силой становится не закон и право, не человек с его интеллектом и жизненными потребностями, а власть денег и международной наднациональной бюрократии;

- огромные, с одной стороны, международные потоки коротких и долгосрочных капиталовложений, межгосударственная интернет-торговля, кредитный доступ к товарам и услугам, возрастающая интенсивность межличностного общения в социальных сетях, и, с другой стороны, — углубляющееся социальное расслоение, массовая неуправляемая миграция, политическая поляризация, информационные войны, *perverse connection* — изоляция целых стран, народов и регионов;
- офшоризация, перенос налоговой нагрузки в страны с наименьшими налоговыми обременениями; перебазирование производства в более «выгодные регионы» с низкими налогами, дешевой рабочей силой и доступными источниками сырья;
- разрушение сложившихся правовых основ межгосударственных отношений. Растущим, к сожалению, доверием начинают пользоваться международные политические авантюристы, национальная внесистемная оппозиция, разного рода популисты и оранжевого толка радикалы². Массы людей вливается в теневую экономику и нелегальные коррумпированные организации. Все более жесткой становится практика противоправных, вне ООН форм внешнего принуждения и санкций по отношению к «неудобным» государствам. Реальностью, по формуле Р. Дарендорфа, становится процесс «быстрого износа» принципов и норм международного права;
- огромные, часто неуправляемые потоки беженцев, массовая трудовая миграция, расширение границ потребительского и культурно-развлекательного туризма, рост масштабов перетекания интеллектуального капитала. Что не только представляет немалую угрозу целостности культур, национальным традициям, веками формировавшимся ценностям, но и существенно затрудняет практику государственного управления;
- информационные сети и информационные технологии в условиях глобализации становятся не только фактором стратегического прогнозирования и планирования, не только ведущим средством развития ИТ-образования, телекультуры, телемедицины и интернет-общения, но и глобального контроля, сдерживания и манипулирования общественным сознанием. Интернет-каналы нередко превращаются

¹ Dahrendorf R. Can European Democracy Survive Globalization? // The National Interest. Fall. 2001. P. 17–22.

² Гленн Дж., Гордон Т. Глобализация и сценарии 2025 г. // Глобализация: проблемы, перспективы. Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень РАГС. 2002. № 1. С. 170.

в проводников противоправной переброски денег и оружия, политической мобилизации сторонников оранжевых революций, регулирования нелегальной миграции, обеспечения контрабанды, т.е. всего того, что в определенный момент превращается в мощный инструмент маргинализации целых стран и народов. Нельзя сбрасывать со счетов влияние на только стран, стремящихся к глобальному лидерству, но и закрытых элитарных клубов «сильных мира сего» с их тайнами, конспиративностью, стратегиями оранжевых трансформаций с использованием ресурса «мягкой силы».

И это еще не все. Как только проявляются признаки кризиса, глобальный мир тут же начинает «сжиматься». Немало стран оказывается на пороге суверенного дефолта. Капитал перестает перетекать в менее развитые страны, инвесторы изымают деньги из рискованных предприятий, банки ужесточают условия представления кредитов. Активизируется политика санкций и ущемления слабого, реальностью становится стремление «передовой» западной элиты к мировому господству. Что в принципе не только противоречит либеральной идеологии глобализации, но и порождает немало негативных проявлений и трудностей в реализации внутренних управленческих решений суверенных государств.

В условиях глобализации, а тем более в обстановке санкционных ограничений, эффективно реализовывать антикризисные программы крайне непросто. Россия и россияне это понимают лучше, как никакое другое государство, ведь страна еще не так давно пережила период революционной смены государственного строя и еще полностью не оправилась от пережитого. Тем не менее Российская Федерация старается строго следовать курсом глобализации, стремится активнее подключаться к мировым политическим, экономическим и социокультурным процессам, органичнее интегрироваться в глобальные производственные, торговые, финансовые и информационные сети. При этом создать благоприятные условия для иностранных инвестиций; подключить механизмы сдерживания непомерных амбиций спекулятивного капитала; обеспечить гармонизацию национального законодательства и привести его в соответствие с нормами международного права. Иначе, по нашему мнению, нейтрализовать негативы глобализации и добиться нужного межгосударственного согласия практически невозможно. Не теряя при этом национального достоинства, государственный суверенитет и способность проводить самостоятельную антикризисную внутреннюю и внешнюю политику.

2. Действенность государственной антикризисной политики, ее принципы, приоритеты и особенности

Программа РФ по преодолению нынешнего крупномасштабного, прежде всего структурного кризиса и переводу страны на рельсы устойчивого социально-экономического развития учитывает, что в условиях сырьевой направленности российской экономики, резкого ослабления российской валюты и наличия множества системных рисков, кризисные проявления становятся трудно предсказуемыми и не менее трудно преодолимыми. Кризис порождает социальную нестабильность, сокращает производство и снижает потребительский спрос, обесценивает сбережения граждан, ставит под сомнение реальность стратегических планов руководства. Ясно и то, что механический возврат к докризисной модели развития практически невозможен. Необходимы новые направления и новые параметры социально-экономического роста, новые сценарные условия антикризисной мобилизации всех имеющихся в стране финансовых, материальных, интеллектуально-кадровых, морально-волевых, временных и иных ресурсов.

Перспективы антикризисного оздоровления страны, прежде всего ее экономики, Правительство РФ рассчитывает в трех возможных вариантах: базовом, консервативном и целевом. Варианты (модели развития) отличаются в основном оценками основных макроэкономических показателей и прогнозов. Имеются в виду цены на нефть, показатели роста валового внутреннего продукта, роста потребления, уровень среднегодовой инфляции, баланс консолидированного бюджета. В расчет берутся прогнозы по курсу рубля, инвестициям, темпам роста промышленности и сельского хозяйства. Учитывается и то, что условия для российской экономики остаются крайне сложными, а по целому ряду показателей трудно предсказуемыми: санкции, ограничения в доступе к иностранному капиталу и технологиям, ухудшение условий внешних заимствований, крайне нестабильное положение на рынке углеводородов.

Варианты развития российской экономики ученые представляют следующим образом (см. табл. на стр. 125)³.

Прогноз на 2016 г. по базовому варианту предполагает, что цена на нефть марки «Юрал» будет находиться в пределах 37–40 долларов за баррель. Хотя немало аналитиков смотрят на ситуацию более оптимистично: к 2017 г., по их мнению, кривая цен достигнет уровня 60 долларов. Рост валового внутреннего продукта выйдет из отрицательной зоны и в период 2017–2019 гг. покажет небольшой рост — примерно 1,2%. С высокой до-

³ Источник: Всемирный банк

	Базовый сценарий		Консервативный сценарий		Целевой сценарий	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Цена на нефть (долларов за баррель)	37–40	48–51	25–30	40	50–53	57–60
Рост ВВП (%)	–1,9	1,1–1,2	–2,5	0,5	–0,7	0,8–1,7
Рост потребления (%)	–2,5	0,1	–3,6	–1,0	–1,2	0,8
Баланс консолидированного бюджета (% ВВП)	–4,6	–2,3	–5,6	–3,6	–3,9	–0,9
Среднегодовая инфляция (%)	6,5–7,6	4,8	8,5	6,0	7,0	4,0–4,5

лей уверенности можно ожидать восстановления основных факторов экономического роста, в том числе по показателю потребительского спроса. Экспорт вырастет на 0,8%, реальная заработная плата на 1,2%, инвестиции возобновят рост и к 2019 г. достигнут 3,3%. Инфляция будет устойчиво снижаться и начиная с 2017 г., окажется на уровне 5%. Такому тренду будет способствовать активная политика импортозамещения и реализация мероприятий по сдерживанию тарифов естественных монополий.

Более высокий рост предполагается при переходе к целевому (хорошему) варианту развития, который предусматривает продвижение экономики страны по трем направлениям «главного удара»: укрепление инвестиционного ресурса; проведение тщательного аудита издержек, приведение роста номинальных заработных плат в соответствие с темпами роста производительности труда; достижение целевого значения по инфляции. Продвижение по этому сценарию означает меньший отток капитала и быстрый переход к инвестиционному росту. Рост валового внутреннего продукта в 2012 г. реально может достичь 0,8–1,7%.

На случай пессимистичного сценария развития государством предусматриваются более решительные антикризисные меры — диверсификация экономики, повышение эффективности бюджетной политики, ужесточение финансовой дисциплины, повышение качества управления государственной собственностью, высокие в форсированном режиме темпы замещения импорта, активное стимулирование несырьевого экспорта, масштабная бюджетная помощь малым и средним предприятиям.

План антикризисных действий Правительства РФ по обеспечению стабильного социально-экономического развития РФ в 2016 г.⁴ ориентируется на базовый сценарий социально-экономического развития и интегрирует в единое целое меры конкретного антикризисного действия и все составляющие механизма государственного управления: предвидение, мониторинг, аудит возможных социально-экономических спадов и возникновения рисков. В Плане просчитаны и соответствующим образом прописаны стоимост-

ные и временные компоненты, предусмотрены меры по нейтрализации негативных последствий кризисного развития и возможности более рационального использования достигнутых результатов для формирования режима дальнейшего устойчивого развития. При этом учитываются перспективы сохранения сложившейся мировой конъюнктуры с ее высокой нестабильностью мировых цен на сырье и энергоносители, резкими колебаниями валютных курсов и усиливающимися санкционными ограничениями по отношению к нашей стране. Учитываются также базовые требования «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»⁵.

Антикризисный план состоит из двух блоков (оперативных мероприятий и мер среднесрочного действия) и четырех ключевых направлений. На протяжении года предусматривается реализация крупномасштабных мер по диверсификации экономики, активизации структурных изменений и преодолению структурных перекосов, оптимизации бюджетных расходов и развитию системы бюджетного федерализма, стимулированию конкуренции, смягчению последствий роста цен на социально значимые товары и услуги, повышению роли институтов гражданского общества. Плюс к этому — меры по активизации торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества по линии целого ряда международных союзов и организаций.

Горизонт планирования — один год. Общий объем финансирования — 880 млрд руб. за счет антикризисного фонда, президентского резерва и средств замороженных пенсионных накоплений. Ряд позиций с финансированием в объеме 190 млрд рублей предполагается закрыть в оперативном порядке в процессе исполнения бюджета по итогам работы за первое полугодие⁶.

Из средств федерального бюджета на обеспечение сбалансированности и сокращение уровня долговой нагрузки консолидированных бюджетов субъектов РФ ассигновано 310 млрд руб. На поддержку машиностроительной отрасли и

⁴ Утвержден Председателем Правительства РФ 1 марта 2016 г.

⁵ Программа утверждена указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440.

⁶ В настоящее время складывается ситуация таким образом, что не исключено, что со следующего года Правительство РФ вернется к трехлетнему бюджетному циклу — все зависит от объективных условий социально-экономического развития.

закупки для РЖД подвижного состава из Фонда национального благосостояния планируется мобилизовать 39,8 млрд руб. Под реализацию программы поддержки автомобильной промышленности и развитие смежных отраслей выделяется 137,7 млрд руб. Под развитие индустриальных технопарков в различных регионах страны выделено 4,2 млрд руб. Более 16,5 млрд руб. предполагается потратить на поддержку малого и среднего бизнеса. Определенные шаги запланированы в направлении поддержки рынка труда, развития ипотечного кредитования и субсидирования процентной ставки по кредитам для тех граждан, кто приобретает квартиры в новостройках. Запланировано также формирование так называемого механизма TIF (Tax Increment Financing) — финансирование публичных инвестиционных проектов за счет роста местных налоговых доходов и государственно-частного партнерства.

В перечне реализуемых в настоящее время антикризисных мер:

- оптимизация налогового и таможенного режимов, существенная финансовая поддержка программ импортозамещения, ослабление фискального давления на бизнес, сокращение количества ревизионно-контрольных проверок;
- гибкое следование и более строгое отношение к принципам и нормам антимонопольного законодательства, активизация рыночной конкуренции;
- повышенное внимание отраслям, которые позиционируются в качестве ключевых точек роста — автомобильная промышленность, строительство, транспорт, сельское хозяйство, сельхозмашиностроение и переработка, возобновляемая электроэнергетика, искусственный интеллект, лесная и рыбохозяйственная отрасли. Основа: программно-целевое планирование и стратегическое управление;
- оптимизация банковской системы. Причем не путем, как это было прежде, зарубежных заимствований и докапитализации из средств государственного бюджета, а путем лишения лицензий ненадежных, проводящих рискованную кредитную политику финансовых организаций — коммерческих банков, страховых компаний, мелких кредитных организаций, коллекторских контор, развития национального долгового рынка, выпуска облигаций федерального займа;
- косвенное увеличение в пределах инфляции налоговой нагрузки путем повышения тарифов, налоговых ставок рефинансирования, введения дополнительных акцизных сборов, постепенное увеличения цен на потребительские товары;
- сокращение бюджетных расходов, перекрытие каналов неэффективных, социально неоправданных, а тем более коррупционно организованных трат, совершенствование работы управленческих структур, которые призваны выявлять факты личной заинтересованности лиц, которые недобросовестно, а тем более преступно распоряжаются бюджетными средствами;
- прекращение кредитования других стран и зарубежных корпораций при параллельной активизации деятельности в формате зон свободной торговли со всеми важными для России партнерами — Вьетнамом, Израилем, Египтом, Сингапуром, Индией, Китайской Народной Республикой. Не менее важной представляется задача укрепления стратегического торгово-экономического партнерства и делового сотрудничества со странами Таможенного союза, БРИКС, ШОС, ОДКБ и АТЭС. За рубежом повсеместно учреждаются российские торговые дома;
- осуществление приватизационных мероприятий с применением конвертируемых облигаций. Базис приватизационных мероприятий — государственный интерес, экономическая целесообразность, прозрачность, деловая репутация, усиленный государственный контроль;
- распространение опыта функционирования особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития. С учетом, конечно, того, что ОЭЗ в нашем российском варианте себя пока не оправдывают, огромные бюджетные ресурсы либо «зависают», либо используются не по назначению;
- деофшоризация экономических отношений, амнистия находящихся за рубежом активов, запрет компаниям, зарегистрированным в иностранной юрисдикции, пользоваться ресурсами государственного стимулирования и поддержки;
- снятие проблемы несбалансированности региональных бюджетов, введение фиксированных процентных ставок по дотациям, более строгое исполнение принципов межбюджетных отношений, проведение политики использования полученных ресурсов в тех регионах, где они заработаны;
- стимулирование экспорта несырьевой продукции по максимально возможной номенклатуре высокотехнологичных товаров заверщенного цикла отечественного производства;
- реализация более действенных мер антикоррупционной направленности. В том числе в части ужесточения контроля за доходами, расходами и имуществом долж-

ностных лиц и служащих государственно-го аппарата и членов их семей, ограничения зарплат топ-менеджмента и сокращения разрыва между оплатой труда руководителей и подчиненных;

- осуществление дополнительных мер анти-санкционной направленности. Основной принцип их реализации: Российская Федерация будет придерживаться политики жесткого антисанкционного действия и эмбарго по отношению к тем странам, которые проводят недружественную, а тем более провокационную антироссийскую дискриминационную политику, до тех пор, пока не будут сняты их антироссийские санкции;
- обновление механизма управления, приближения его к стандартам «нового государственного управления» и принципам веберовской системы рациональной бюрократии⁷: каждая аппаратная структура должна стать компактной, деятельность более эффективной, а по бюджетным затратам — менее дорогостоящей; формирование «нового облика» системы государственного контроля и надзора; снижение уровня административных издержек для бизнеса; повышение качества подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров государственного аппарата и органов местного самоуправления.

В ближайшее время предстоит реализовать меры по налоговой амнистии незарегистрированных предпринимателей и сокращению «теневой занятости», по очередному кадровому сокращению офисных работников и служащих государственного аппарата. Продолжится укрепление финансово-налогового блока исполнительной власти (Минфин, налоговая система, казначейство, таможенная служба, росалкогольрегулирование, росфиннадзор) в направлении повышения профессионализма и повышения исполнительской дисциплины, превращения антимонопольной службы в один из ведущих экономических регуляторов рыночных отношений.

Все это позволит, по мнению специалистов, обеспечить позитивные сдвиги, в том числе в части сокращения и даже ликвидации бюджетного дефицита. Правда, конструктивно-опозиционно настроенные эксперты, в том числе из состава «Деловой России» и Столыпинского клуба, достаточно критически настроены по поводу эффективности многих правительственных антикризисных мероприятий. Эксперты исходят из того, что акцентуация внимания исключительно на финансовой стороне дела искомый результат по выводу страны из кризиса не обеспечит. На-

оборот, лишь спровоцирует рост бюджетного дефицита и создаст благоприятные условия для многомиллиардных доходов биржевого капитала и крупного банковского бизнеса.

Аналитики решительного антикризисного мышления убеждают, что страна нуждается в «смене модели экономического роста»⁸ и дополнительных конструктивных переменах, начиная с формирования в стране реальной конкурентной среды, активизации малого и среднего бизнеса, разрушения административных барьеров. В качестве стабилизирующих мер предлагают:

- реформирование государственной валютно-финансовой системы, снижение ключевой ставки рефинансирования до разумного уровня и введение валютного коридора, перекрытие путей бесконтрольного вывоза капиталов, что должно повернуть денежные потоки в сторону отечественного реального сектора экономики и заставить деньги работать на рост производства, стать реальным заслоном для спекулятивной экономики;
- национализация естественных монополий и природных ресурсов, установление предельного уровня тарифов для компаний инфраструктурного сектора по газу, электроэнергетике, железнодорожным перевозкам, жилищно-коммунальным услугам, проведение системной государственной ценовой политики с тем, чтобы разрушить практику, при которой производитель лишь «сводит концы с концами», а монополист получает сверхприбыли;
- введение обязательной продажи валютной выручки экспортерами и установление предельной величины открытой валютной позиции для банков;
- проведение более четкой селективной политики и обеспечение большей рачительности бюджетных расходов, в том числе путем усиления контроля денежных потоков (деньги должны обеспечивать только те проекты, под которые они выделены), закрытие нерентабельных производств, оптимизация инфраструктурных мегапроектов;
- введение прогрессивного налога на сверхдоходы и одновременное повышение ответственности за качество налогового администрирования;
- переходе к индикативному планированию, инвестиционной контрактации, развитию государственно-частного и частного государственного партнерства;
- введение государственной монополии на производство и реализацию алкогольной продукции и табачных изделий.

⁷ Охотский Е.В., Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм: монография. М., 1996. С. 19–23.

⁸ Шаповалов А. Медленный рост не лучше затяжного кризиса // Российская газета. 2016. 8 апреля. С. 2.

Не говоря о повышении роли судебной системы, парламентского и общественного контроля, создании благоприятных условий (в том числе путем возрождения государственного комитета по науке и технике) для развития сферы фундаментального научного поиска и технико-технологических разработок прорывного уровня, стабилизации рынка труда, овладении более эффективным стилем управленческой деятельности. Ученые исходят из того, что антикризисное управление — это не «тушение пожаров» и не «латание дыр», а тем более не «имитация бурной деятельности», а деловитость, рационализм и ответственность.

3. Стратегия противодействия дискриминационным ограничениям и санкционному давлению

Если сформулировать в самом общем плане, то можно сказать, что ответ России на санкции один: «перевод экономики из режима выживания в режим развития и экономического роста», т.е. конструктивного ответа на основные кризисные вызовы — сырьевая направленность экономики, коррупция, технико-технологическое отставание, непривлекательность инвестиций, санкции. Причем не конъюнктурно в духе «политической целесообразности», а на основе активизации экономики, ужесточения режима законности, взаимности и соразмерности. Высший приоритет для нас (даже в режиме жестких антироссийских санкций и тотального применения «мягкой силы») не экономические, политические и идеологические провокации, а защита интересов своей страны, уважение на деле, а не на словах достоинства личности, общества и государства.

Однозначно и другое: двойные стандарты, бюрократические проволочки, политические колебания и шараханья из стороны в сторону в деле противодействия санкционной дискриминации — деструктивны, неприемлемы и унизительны. Как и в любом серьезном деле, здесь нужна выдержка, гибкость и системность с четким определением места и полномочий каждого элемента системы антисанкционного управления. Более того, мы убеждены, что не вмонтировав контр- и антисанкционные мероприятия в общую систему антикризисного управления и не охватив инновационным обновлением все сегменты российского общества, обеспечить желаемый результат вряд ли удастся. В мире же будет главенствовать не право, а эгоизм, будет еще больше диктата и меньше реальной демократии и свободы⁹.

Стратегия противодействия санкциям реализуется нами по двум генеральным направлениям.

Первое направление — мероприятия внешней контрсанкционной направленности:

а) запрет для определенных физических и юридических лиц зарубежных активов;

б) эмбарго и ограничительные меры по линии промышленного производства, мясо-молочного, растениеводческого, цветочного и рыбопромышленного бизнеса с обязательной утилизацией контрабандных санкционных товаров, поступающих из стран Евросоюза, Соединенных Штатов Америки, Австралии, Канады, Королевства Норвегия и некоторых других стран. Запреты и ограничения по госзакупкам по состоянию на 1 января 2016 г. нашей страной были введены более чем по 420 наименованиям товаров по 650 контрактам общей стоимостью в объеме 750 млрд рублей¹⁰;

в) ужесточение контроля качества товаров, поступающих из стран, активно включившихся в санкционный процесс против России;

г) повышение почтовых пошлин и усиление контроля за работой международных интернет-магазинов; ужесточение таможенного контроля и повышение таможенных тарифов;

д) запрет использования воздушного пространства для транзитных рейсов европейских и американских авиакомпаний в регионы Восточной Азии, ужесточение правила использования транссибирских маршрутов;

е) переориентация туристических потоков на курорты России с параллельным развитием отечественной туристской инфраструктуры;

ж) отказ в одностороннем порядке от совместных проектов с партнерами недружественных государств. Например, принятие в ответ на решение Украины об ассоциации с Европейским Союзом решения о закрытии зоны свободной торговли и введение таможенных пошлин на уровне единых тарифов ЕС, а также лишение Украины действовавших ранее торговых льгот и преференций;

з) свертывание некоторых межкультурных, межрелигиозных и дипломатических контактов;

и) введение «дополнительных мер государственного администрирования» — ужесточение контроля российскими противовоздушными силами территорий, соприкасающихся с коридорами военной авиации недружественных стран, ужесточения таможенного режима и усиления уголовного преследования лиц, подозреваемых в совершении преступлений против Российского государства.

Второе направление — мероприятия, реализуемые внутри страны в контексте общей антикризисной и антисанкционной политики:

— в сфере политического и правового регулирования сформирована гибкая и достаточно прочная законодательная база антикризисного, в том числе контрсанкционного, действия. В ее основе Устав ООН, Всеобщая

⁹ Путин В.В. Речь на Юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 г.

¹⁰ Башкатова А., Сергеев М. Запрет на импорт ударил по бюджету // Независимая газета. 2016. 4 февраля. С. 1.

декларация прав человека, Совместная декларация Президента В.В. Путина и Президента Дж. Буша о новых стратегических отношениях между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки от 24 мая 2002 г., Конституция РФ, Концепция внешней политики РФ от 12 февраля 2013 г., федеральные законы от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах», от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». В соответствии с прогнозом социально-экономического развития реализуется утвержденные Правительством РФ 14 мая 2015 г. «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года». Реализуется также «План действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 г.».

В экономике:

- взят курс на импортозамещение, введены конкретные защитные меры в авиостроении, судостроении, автомобильной промышленности, сельском хозяйстве в других отраслях. Существенно увеличены государственные инвестиции в научно-технический, военно-промышленный и агропромышленный комплексы;
- ужесточен контроль качества поступающих на российский рынок товаров зарубежного производства, параллельно с эмбарго на поставку продовольственных товаров из стран — участников антироссийских санкций стимулируются внешнеторговые контакты с другими государствам;
- сформирована многоуровневая система налогового и общественного контроля поступления импортных товаров, в том числе подпадающих под отечественные санкционные ограничения;
- создаются территории опережающего развития, определены точки приоритетного экономического роста: «Росатом», «Черноморнефтегаз», «Роснефть», «Новатэк», «Алмаз-Антей», «Базальт», «Уралвагонзавод», концерны «Калашников», «Радиоэлектронные технологии», «Объединенная судостроительная корпорация». Организована существенная дозагрузка мощностей фармацевтической промышленности, предприятий авиа- и судостроения, ракетно-космического комплекса, радиоэлектронного производства и автомобилестроения;
- запущен механизм деофшоризации экономики, главный инструмент которой — налоговая амнистия.

В сфере науки и инновационного развития на практические рельсы поставлен вопрос конвертации достижений фундаментальной науки в конкретные практические результаты; формируются современные наукоемкие кластеры; повышается интеллектуальный потенциал наукоградов, активизируется работа по созданию технико-внедренческих зон.

В гуманитарной сфере: динамично наращиваются инфраструктурные мощности образования, культуры, спорта, курортно-санаторного и туристического секторов;

По линии государственного управления:

- повышается антисанкционная составляющая в деятельности Минфина, Минэкономики, Минэнерго, Минсельхоза, Минтранса и Центробанка России, ФСБ и Следственного комитета, таможенной и санитарно-надзорной служб, Открытого правительства и его Экспертного совета. Предметнее используются антикризисные инструменты Роспотребнадзора, Финпотребсоза, Федеральной комиссии по ценным бумагам, уполномоченного по правам человека и омбудсмена по защите прав предпринимателей. Свою позитивную роль играют Россотрудничество, фонд «Русский мир», «Русское международное телевидение»;
- совершенствуются механизмы противодействия коррупции: введен в практику мониторинговый контроль коррупционной преступности; раскрывается информация об имуществе и активах политиков и чиновников; активизирована работа по возвращению в Россию активов, созданных преступно-коррупционным путем; расширена прозрачность и совершенствуются технологии проведения аукционов, торгов и закупок для государственных нужд; жестче пресекаются злоупотребления в системе таможенной службы. Более пристальное внимание уделяется коррупции элитного уровня;
- наметилось ослабление финансово-налогового пресса в сфере регулирования малого и среднего предпринимательства, повышается роль институтов гражданского общества, в том числе НКО, специализирующихся в сфере социально-экономического развития;
- предпринимаются некоторые меры по повышению исполнительской дисциплины и усилению общественного контроля бюрократии, главным критерием эффективности управления считается не количество снятых с контроля поручений и не объемы написанных отчетов, а по реальным переменам и качеству жизни людей.

В сфере международной политики и дипломатии формируется внешнеполитический курс с опорой на собственные материально-технические, финансово-экономические, энергетические, научно-инновационные, интеллектуально-кадровые ресурсы; активизируются деловые контакты с международными институтами и сотрудничество со странами Востока, Латинской Америки и Индийского океана.

Запланировано и реализуется, как видим, многое. В краткий временной отрезок стране удалось стабилизировать экономику и перевести ее в режим «неустойчивого, по формуле А.В. Улюкаева, равновесия», адаптироваться низким ценам на энергоносители и санкционному режиму, обеспечить устойчивость, пусть даже еще не с должной надежностью социальной сферы¹¹.

По условиям ведения бизнеса (Doing Business) в рейтингах Всемирного банка Россия сейчас занимает 51-е место среди исследованных 189 стран мира, в то время как еще несколько лет назад была на 120-м месте. По кредитам и налогам на 42-м и 47-м месте соответственно¹². Ситуация складывается таким образом, что для нашей страны уже не особенно принципиально, когда и в каком порядке санкции будут отменены. Хотя трудно не согласиться с теми аналитиками, которые доказывают, что без более активных действий внутри страны, снятия секторальных санкций и возврата России на мировой валютных рынок перезапустить механизм динамичного социально-экономического роста будет очень трудно. Выжидательная перспектива не только не привлекательна, но и крайне рискованна.

4. Базовые составляющие государственной антикризисной политики

Исторический и современный опыт антикризисного управления свидетельствует, что успех может быть гарантирован лишь в том случае, если в основе управляющего действия лежит гибкая, постоянно обновляемая, социально ориентированная стратегия модернизационного действия инновационной направленности. Структурно государственная антикризисная стратегия непременно включает:

- во-первых, *анализ и диагностику кризисной ситуации*. Осуществляется на основе всестороннего научного исследования источников социальной неустойчивости и производственно-экономического спада; причин прошлых неудач, источников социальной напряженности и конфликтно-

сти в среде правящих элит; определения источников и возможных вариантов развития кризиса и связанных с ним противоречий, рисков и угроз; составления матрицы «болевых точек», «критических показателей» и связанных с ними угроз; сравнения полученной информации с показателями, которые являются для общества катастрофическими. Главное здесь — максимально ранняя стадия выявления кризисной угрозы и оперативность введения в действие антикризисной программы.

- во-вторых, *мониторинг зон наибольшей кризисной опасности*, т.е. организация непрерывного контроля состояния управляемого объекта в режиме реального времени, обеспечивающего своевременность получения нужной информации, выбор приоритетов и принятие соответствующих антикризисных управленческих решений, разработка адекватных антикризисных программ и технологий. Существенную помощь в этом плане оказывают Экономический совет при Президенте РФ, Экспертный совет при Правительстве РФ, Временная комиссия Совета Федерации по мониторингу экономического развития ФС РФ, Инвестиционный фонд развития, Российская венчурная компания, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, Фонд содействия реформированию ЖКХ, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Фонд развития промышленности, Фонд поддержки малых форм в научно-технической сфере, Инновационный центр «Сколково», Фонд «ВЭБ Инновации» и другие аналогичные структуры. Их главная миссия — генерация новых знаний, финансовая поддержка инновационных инициатив, содействие созданию эффективной инфраструктуры для инноваций и инноваторов;
- в-третьих, *формирование новой, наиболее приемлемой для страны и для данного исторического момента модели экономического роста*, ее финансово-экономического, правового, кадрового и информационно-управленческого обеспечения. Документ должен включать оценку социальной опасности кризиса, анализ зон повышенного риска, установление точек бифуркации и наиболее опасных областей неопределенности и вариативности, количественный и качественный замер степени влияния на кризис различных внутренних и внешних факторов (политических, экономических, культурных, религиозных, в том числе откровенной антиправитель-

¹¹ Замахина Т. Оправились от шока // Российская газета. 2016. 17 марта. С. 2.

¹² Investorschool.ru/Рейтинг Doing Business. 2016.

- ственной экстремистской направленности). Закрепляются также приоритеты, базовые принципы, целевые установки и ресурсы антикризисного действия;
- в-четвертых, юридическое закрепление антикризисных мер в системе *научно обоснованной государственной антикризисной стратегии* и соответствующих планов оперативного управления. Учитывая, конечно, что современный мир глобализируется, сталкивается с немалыми рисками и неопределенностями, а горизонты прогнозирования, проектирования и планирования — гибче и короче. Поэтому каждая мера антикризисного воздействия должна быть четко привязана к решению определенного комплекса задач, гарантирующего достижение конкретной цели;
 - в-пятых, определение *приоритетов государственной антикризисной политики и формирование институциональной среды для вывода страны из кризиса*. Это приоритеты, которые гарантируют конкурентные преимущества страны: упрощение законодательства; снижение уровня зависимости экономики от экспорта энергоносителей и волатильности мировых финансово-сырьевых рынков; индустриализация производства; последовательная реализация политики импортозамещения; разгосударствление, а там, где это целесообразно, наоборот, — национализация стратегически важных объектов; смягчение условий кредитования, налоговое стимулирование, расширение налоговых льгот для долгосрочных инвестиционных проектов; развитие государственно-частного партнерства; обеспечение надежной судебной защиты собственности и частного капитала; продвижение по пути формирования «нового социального государства»¹³;
 - в-шестых, меры по *активизации кредитно-денежной политики*: обеспечение должной управляемости финансовым и фондовым рынками, снижение процента рефинансирования, ужесточение контроля движения денежных средств, стимулирование иностранных инвестиций, оздоровление проблемных финансово-банковских структур, обеспечение возвратности в бюджет средств, израсходованных на поддержку попавших в кризисную ситуацию отраслей и предприятий. Антикризисные меры должны обеспечиваться не кредитами, заимствованиями и внешними подачками, а эффективными внутренними ресурсами;
 - в-седьмых, *обеспечение информационной безопасности*: создание надежно защищенной системы передачи информации по каналам государственных политико-управленческих структур от внутренних противников правящего государственно-го режима и государственного строя и от информационно-идеологических, псевдонаучных, псевдорелигиозных, националистических и иных экстремистских информационных атак;
 - в-восьмых, *модернизация механизма государственного управления* в соответствии с особенностями кризисной ситуации — антикризисная профессионализация кадров; стимулирование предприимчивости частного сектора; разрушение барьеров бюрократического и олигархически-монополистического сопротивления антикризисным мероприятиям;
 - в-девятых, *совершенствование антикоррупционной системы*, с нашей точки зрения — основного звена антикризисной стратегии. Именно так нами трактуются основные задачи, приоритеты и мероприятия, закрепленные в «Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы», утвержденном Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147.
- План опирается на накопленный страной опыт противодействия коррупции, учитывает причины недостаточной эффективности ныне действующих антикоррупционных механизмов, предполагает подготовку нового пакета требований и рекомендаций по организации антикоррупционной деятельности и привлечению коррупционеров к строгой юридической ответственности. Президент исходит из того, что коррупция в условиях кризиса и ужесточения санкционного давления *из проблемы превращается в угрозу* конституционному строю, социальному единству и международной безопасности государства. Если проблему можно разрешить пошагово и в спокойном режиме реформирования, то угрозу надо снимать решительно, оперативно и бескомпромиссно.
- Если в предыдущих антикризисных планах речь шла об институциональном оформлении системы противодействия коррупции, то сегодня основное внимание акцентируется на организации государственных и муниципальных закупок, усилении борьбы с крупномасштабными хищениями государственных средств, повышении гражданско-правовой ответственности за коррупцию высших должностных лиц, на более эффективном использовании имеющихся возможностей международного антикоррупционного сотрудничества. Учитываются также процессы «коррупционно-преступного новаторства», порождаемого процессами глобализации;

¹³ Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Российская газета. 2015. 23 сент.

– в-десятих, овладение современным создающим стилем управления и гибкое пропагандистское PR-сопровождение принимаемых антикризисных мер, в том числе в форме конструктивных контактов государственного аппарата с институтами гражданского общества, лидерами политических партий, средствами массовой информации. За всем этим — своевременное и правдивое информирование общества о принимаемых антикризисных решениях и результатах их практической реализации; проведение широких научно-концептуальных исследований и разъяснительных мероприятий в формате саммитов, научно-практических форумов, пресс-конференций, «прямых линий», встреч с представителями бизнеса, молодежных движений.

Список литературы

1. Башкатова А., Сергеев М. Запрет на импорт ударил по бюджету // Независимая газета. 2016. 4 февраля. С. 1.
2. Гленн Дж., Гордон Т. Глобализация и сценарии 2025 года // Глобализация: проблемы, перспективы. Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень РАГС. 2002. № 1. 196 с.
3. Замахина Т. Оправились от шока // Российская газета. 2016. 17 марта. С. 2.
4. Косенко О.И., Охотский Е.В. Становление социального государства в России: актуальные проблемы государственного управления и пути их решения. Монография. М., 2010. 142 с.
5. Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Российская газета. 2015. 23 сентября.
6. Охотский Е.В., Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм. М., 1996. 129 с.
7. Путин В.В. Речь на Юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 г.
8. Шаповалов А. Медленный рост не лучше затяжного кризиса // Российская газета. 2016. 8 апр. С. 2.
9. Dahrendorf R. Can European Democracy Survive Globalization? // The National Interest. Fall 2001. P. 17–22.
10. Investorschool.ru. Рейтинг Doing Business 2016.

Russia is in the grip of globalization, crisis and external pressure sanctioning

Okhotsky E.V.,

Doctor of Sociology, Professor Department of State Administration and Law,
MGIMO under the MFA of Russia
E-mail: e.okhotskii@mail.ru

Abstract. The article examines the legal framework, characteristics and main components of politics and public administration in the context of globalization and the crisis of the negatives of modern Russia, economic, organizational and information framework the integration of the state policy in the globalization processes and the practical implementation of the state policy of crisis and contractional orientation. Analyzes General, special and private in the process Manager's specific anti-crisis actions in view of the potential opportunities and prospects out of the country on the path of sustainable socio-economic and political development; represented basic components of the mechanism of public crisis management, the most effective forms, methods and means of effective political and administrative activity in the conditions of crisis and unprecedented external unfriendly to Russia sanctions pressure.

Keywords: anti-crisis strategy, anticyclonic events, the crisis management plan, the state, globalization, governance, counter-sanctions, crisis, international law, government, legal framework, sanctions, sectoral sanctions, strategic planning, Economics.

References

1. Bashkatova A., Sergeev M. Zapret na import udaril po byudzhetu // Nezavisimaya gazeta. 2016. 4 fevralya. S. 1.
2. Glenn Dzh., Gordon T. Globalizatsiya i stsennarii 2025 goda // Globalizatsiya: problemyi, perspektivy. Gosudarstvennaya sluzhba za rubezhom. Referativnyy byulleten RAGS. 2002. № 1. 196 s.
3. Zamahina T. Opravilis ot shoka // Rossiyskaya gazeta. 2016. 17 marta. S. 2.
4. Kosenko O.I., Ohotskiy E.V. Stanovlenie sotsialnogo gosudarstva v Rossii: aktualnyie problemyi gosudarstvennogo upravleniya i puti ih resheniya. Monografiya. M., 2010. 142 s.
5. Medvedev D.A. Novaya realnost: Rossiya i globalnyie vyzovy // Rossiyskaya gazeta. 2015. 23 sentyabrya.
6. Ohotskiy E.V., Smolkov V.G. Byurokratiya i byurokratizm. M., 1996. 129 s.
7. Putin V.V. Rech na Yubileynoy sessii Generalnoy Assamblei OON 28 sentyabrya 2015 g.
8. Shapovalov A. Medlennyiy rost ne luchshe zatyazhnogo krizisa // Rossiyskaya gazeta. 2016. 8 apr. S. 2.
9. Dahrendorf R. Can European Democracy Survive Globalization? // The National Interest. Fall 2001. P. 17–22.
10. Investorschool.ru. Rejting Doing Business 2016.