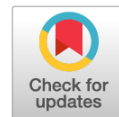


# Государственное антикризисное управление: эпоха формирования новой модели

(Рецензия на монографию «Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт», подготовленной коллективом авторов МГИМО МИД России под общей редакцией профессора Е. В. Охотского. М.: МГИМО-Университет, 2017. 889 с.)



**Амплеева Т. Ю.,**

доктор юридических наук, кандидат исторических наук,  
профессор кафедры правовых основ управления  
Факультета управления и политики МГИМО (У) МИД России  
E-mail: tampley@mail.ru

**Аннотация.** Монография «Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт» затрагивает вопросы необходимости оперативной разработки концепций и механизмов изучения, оценки, прогнозирования и последовательного преодоления актуальных кризисных проявлений, особенно, геополитического кризиса, начавшегося с распада на рубеже веков СССР и разрушившего относительную стабильность системы международных отношений, базировавшейся на биполярности мироустройства.

Предмет своего исследования авторы монографии определили, отталкиваясь от предположения, что антикризисную стратегию государства следует использовать не только в качестве экстренной меры восстановления разрушенной системы, но и как важнейшую форму генерации новых подходов к государственному управлению, способную обеспечить модернизацию этой системы в непростых и крайне противоречивых условиях глобализации, нарастания кризисных противоречий и международных санкций.

В монографии сделана попытка осмысления зарубежного и отечественного опыта разработки и реализации различных моделей антикризисного развития и выявления наиболее приемлемых для России методов государственного антикризисного управления.

Рецензируемая монография является новаторским, оригинальным, выполненным на высоком научном уровне исследованием. Многие содержательные сюжеты данного исследования появились в научном плане впервые и не могут не вызвать интерес у теоретиков и практиков государственного управления, конституционного и административного права.

**Ключевые слова:** антикризисное развитие, управление, международные санкции, геополитический кризис, антикризисная стратегия государства.

**П**роблема, поднятая в монографии «Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт», сопряжена с необходимостью оперативной разработки концепций и механизмов изучения, оценки, прогнозирования и последовательного преодоления актуальных в данное время и на перспективу кризисных проявлений. Тема, затронутая в монографии, особенно актуальна на фоне развивающегося геополитического кризиса, начавшегося с распада на рубеже веков СССР и разрушившего относительную стабильность системы международных отношений, базировавшейся на биполярности мироустройства. Активизации научного поиска оптимальных моделей антикризисного управления

способствовал и последний мировой финансовый кризис 2008-2009 гг., спровоцировавший в большинстве стран резкое падение основных макроэкономических показателей. Характерно, что этот кризис, несмотря на наличие огромного количества финансовых аналитиков, аудиторов, финансовых и банковских регуляторов, разразился внезапно. Значительное количество локальных кризисов, вызванных разрушением прежней геополитической структуры, актуализировало необходимость разработки новой научной технологии комплексного анализа существующих кризисных проявлений, а на практике — существенных трансформаций правовых, экономических, идеологических и нравственных основ жизни современного общества и государства.

Предмет своего исследования авторы рецензируемой монографии определили, отталкиваясь от предположения, что антикризисную стратегию государства следует использовать не только в качестве экстренной меры восстановления разрушенной системы, но и как «важнейшую форму генерации новых подходов к государственному управлению», способную обеспечить модернизацию этой системы в непростых и крайне противоречивых условиях глобализации, нарастания кризисных противоречий и постоянно нарастающих международных санкций<sup>1</sup>. В эффективно использованной антикризисной стратегии государства исследователи увидели важнейший стратегический потенциал превращения социума в общество гармоничных отношений, демократического правового режима, социального спокойствия и «инновационно ориентированного государственного управления» (с. 10).

Современные представления отечественной науки о системе государственного управления в сложившихся в мировой практике управленческих парадигмах, проблемы взаимоотношений власти и общества отражены в трудах многих ученых, в том числе Ю.С. Адушкина, Г.В. Атаманчука, В.Я. Афанасьева, Н.И. Глазуновой, Б.Н. Курашвили, В.М. Манохина, А.И. Радченко, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова и др. Анализ состояния и выявление перспектив развития современных социально-экономических систем присутствует в трудах Л.И. Абалкина, Е.Т. Гайдара, М.К. Горшкова, С.Ю. Глазьева, В.Э. Багдасаряна, А.А. Зиновьева, Н.А. Кричевского, А.Л. Кудрина, В.А. Мау, Н.Н. Моисеева, И.Н. Мысляевой, Г.В. Осипова, Н.Я. Петракова, Е.М. Примакова, Б.Ю. Титова, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Явлинского, Ю.В. Яковца, Е.Г. Ясина. Однако, если в сфере экономики и политики проводятся крупномасштабные исследования на теоретическом и эмпирическом уровне, то научных трудов комплексного характера по тематике государственного антикризисного управления в нашей стране очень мало. Что в свою очередь еще раз подчеркивает научную актуальность и практическую необходимость подобного рода исследований.

Понятие «кризис» — ключевое при исследовании проблем организации государственного управления в кризисные периоды. От того, какое содержание вкладывается в него, непосредственно зависит и содержание антикризисного управления. Авторы монографии обоснованно

относят кризис к категории сложных явлений (с. 38), без исследования природы и сущности которого невозможно вывести управляемость социально-экономической системы на качественно новый уровень. По мнению теоретиков управления кризисными процессами, основной целью антикризисного управления является прогнозирование кризисных ситуаций, их предупреждение и преодоление негативных социально-экономических последствий в случае их наступления. Поэтому одна из важнейших проблем теории антикризисного управления — детальное изучение сущности кризисов, определение их видов и разработка соответствующей стратегии и тактики антикризисного управления. Как правило, в исследовательской литературе кризисной называют острую, нестабильную ситуацию, имеющую негативные последствия, а кризис трактуют как тяжелое «состояние турбулентности», характеризующееся полной разбалансированностью системы, несущей как опасность ее полного разрушения, так и возможность ее качественного изменения. Наиболее емким и универсальным, на наш взгляд, следует признать определение кризиса как нарушение равновесия и потерю устойчивости социально-экономической системы.

В монографии сделана попытка осмысления зарубежного и отечественного опыта разработки и реализации различных моделей антикризисного развития и выявления наиболее приемлемых для России методов государственного антикризисного управления. То как авторы монографии определяют цель антикризисного управления, видно из авторской трактовки данного понятия. Антикризисное управление трактуется как «система действий и управленческих шагов, направленных на выявление оценки уязвимых мест и кризисных рисков, минимизацию потенциального ущерба от кризиса и перевод общества в состояние определенности и последующего предсказуемого и стратегически устойчивого развития» (с. 63).

Следовательно, цель антикризисного управления — это прогнозирование и предотвращение или минимизация возможных негативных последствий кризисных ситуаций. Исходя из контекста гл. 1.1 первого раздела монографии, можно утверждать, что авторы разделяют понятия «антикризисное управление» и «управление в кризисной ситуации». Раскрывая сущность понятия государственного управления в кризисной ситуации, целью которого является возвращение утраченной устойчивости социально-экономической системы, исследователи переходят к понятию «управление кризисом», определяя ее как комплекс неотложных мер, призванных обеспечить быстрое и эффективное преодоление негативных последствий кризиса (с. 72-73).

<sup>1</sup> Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: МГИМО-Университет, 2017. С. 9.

Особое внимание в гл. 1.2. первого раздела уделено изучению природы и сущности социального кризиса (разрушение ценностей, переоценка ценностей), который рассматривается сквозь призму концепта «социальных неравенств» (с. 92-95) и возможности их контроля. Анализируются природа «социальной уязвимости», факторы рисков и возможности управления ими. Безусловной поддержки заслуживает вывод исследователей о том, что проблема эффективного государственного антикризисного управления не имеет решения без активного использования достижений современной науки: прогнозирования, программирования и стратегического антикризисного планирования, мониторингового анализа происходящих изменений, материально-финансовых, кадровых и информационных ресурсов, разработки инновационных управленческих решений. Государственное управление в условиях кризиса в монографии рассматривается в нескольких аспектах. Так, решение любых кризисных проблем, подчеркивается в исследовании, требует соответствующих ресурсов и компетенций: огромных интеллектуально-политических и финансово-экономических средств, нелинейности мышления, особых волевых качеств и политической мудрости правящей элиты, соответствующего профессионализма государственного аппарата, гражданской зрелости бизнеса. Многое при этом зависит от способности правительства уловить момент, когда общество входит в состояние кризиса, идентифицировать факторы-причины кризисного развития и оценить их опасность, выработать парадигму адекватного антикризисного управления. Не в меньшей степени успех зависит от модернизационного потенциала общества и качества государственных институтов, их способности справиться с неорганизованностью, безответственностью и другими аномалиями.

Безусловной новизной отличается выбранный авторами монографии ракурс исследования — через изучение нелинейности развития современного сложного общества, теории модернизации (стратегии модернизационного действия) и риск-менеджмента.

Многоаспектность изучения проблемы исследования позволила авторам, как на теоретическом, так и на практическом уровнях выявить и обосновать необходимость новых государственных инструментов, призванных обеспечить наиболее эффективные пути выхода из кризисных ситуаций. Именно такой подход дает возможность: «вооружить управленцев необходимым минимумом научных представлений о социально-политической, экономической и нравственной сущности кризиса»; проанализировать современные научные концепции, идеологические матрицы и основные

составляющие государственной антикризисной стратегии, а также достоинства и недостатки реальной практики противодействия кризисным деформациям в современной России. Комплексный подход к проблеме исследования позволил авторам монографии доказать, что в условиях кризиса политика противодействия кризисным проявлениям не может рассматриваться как «некий набор важных, но разрозненных оперативных мероприятий в духе «бюрократического предпринимательства»<sup>2</sup>. В кризисных условиях базисным условием успеха должна быть научно обоснованная антикризисная стратегия, интегрированная модель действий, воплощающаяся в проектах, программах и практических действиях.

Исторический опыт развития всех без исключения государств свидетельствует о том, что им приходилось переживать различные социальные, экономические и политические потрясения и острые социально-политические конфликты. Мировая история накопила богатый опыт как успешного и быстрого преодоления кризисных состояний, так и примеры неудачного использования антикризисных стратегий. В этой связи заслуживает безусловного одобрения тезис (к сожалению, не сформулированный как отдельное утверждение), логически вытекающий из общего анализа сущности государственного антикризисного управления, произведенного в последней главе первого раздела монографии. Суть этого тезиса заключается в том, что выбор стратегии и тактики государственного антикризисного управления детерминирован существующей в стране моделью государственного управления, базирующейся на официальной доктрине власти. А это значит, что новые концепции и стратегии развития, призванные обеспечить новый вектор и темпы развития социально-экономических отношений в нашей стране, не могут быть успешно реализованы без смены структурных, социальных и институциональных императивов государственного управления.

Следует отметить также и то, что исследователям удалось в едином методологическом ключе провести анализ того позитивного, что было накоплено в условиях кризиса «великой депрессии» в США, послевоенного восстановления ФРГ и Японии, в условиях антисанкционной политики в отношении Китая и Ирана, периода перестройки в СССР и других странах социалистического содружества, в том числе опыта антикризисного управления в режиме

<sup>2</sup> Охотский Е.В. Государственное управление в кризисной ситуации // Право и управление. XXI век. 2014. № 2. С. 89.

«шоковой терапии» Польши и Словакии. Однако в настоящее время есть все основания полагать, что мировое сообщество становится свидетелем начала новой глобальной трансформации, вызывающей формирование нового геополитического и геоэкономического облика мира, появление новых региональных центров и типов развития, становление нового технологического уклада и нового мирового экономического порядка. В этой связи вряд ли будут востребованы традиционные теоретические взгляды и прошлый опыт антикризисного управления.

В гл. 3.2 третьего раздела монографии представлен серьезный и всесторонний анализ реализации антикризисных стратегий в различных странах мира в условиях глобального экономического кризиса 2008-2009 гг. Итогом данного анализа стал вполне резонный вывод о том, что если государство желает эффективно противостоять кризису, то оно должно стимулировать социально-экономический рост и осваивать высокотехнологическое производство, а не гоняться за «хорошими» показателями роста, высокими индексами трудовой занятости и счастья (с. 383).

Действительно, современная экономическая наука пришла к выводу о том, что глобальный экономический кризис имеет под собой фундаментальные проблемы, которые невозможно решить только с помощью традиционных финансовых инструментов. Особое внимание в данной главе авторы уделили изучению современных антикризисных усилий российского правительства с точки зрения понимания им контекста и характера происходивших в период этого кризиса социально-экономических процессов, а также просчетов и достижений в антикризисном управлении (с. 383-396). Следует подчеркнуть, что Российская Федерация успела до кризиса создать серьезные золотовалютные резервы и резервные фонды. Однако эффективно их использовать для создания устойчивых к кризисным проявлениям финансовых институтов, отраслей промышленного производства и необходимой для их развития инфраструктуры (как это смогли сделать страны БРИКС, меньше всего пострадавшие от кризиса) в нашей стране не удалось.

Как абсолютно верно отмечено в монографии, «Россия по-прежнему была ориентирована на стратегию постепенно-экстенсивного, во многом стагнационно-замедленного развития» (с. 385). Кроме того, неверно были определены масштабы, характер и причины кризиса. Тогдашний министр финансов А.Л. Кудрин уверенно заявлял, что кризис России не коснется, а наша страна останется «островком стабильности в бушующем

море финансового шторма» (с. 386). Напротив, кризис наглядно показал, что финансовая система России все еще неустойчива и очень зависима от внешнеэкономической (в первую очередь сырьевой) конъюнктуры.

Исследователи сумели выявить «болевы точки» государственного антикризисного управления и его правового обеспечения, пришли к обоснованному выводу о том, что в сфере реализации экономической политики «стратегию рыночных преобразований, основанную на либерально-монетаристских подходах», в кризисной ситуации изменить не удалось (с. 388). Предпринятая в данной главе попытка осмысления зарубежного и отечественного опыта антикризисного управления позволила сформулировать два основополагающих тезиса о перспективах выхода нашей страны из экономического кризиса, в условиях санкционных ограничений. Первый о необходимости скорейшего отказа от сырьевой модели развития экономики и формирования новой экономической модели, способной адекватно ответить на вызовы XXI в. Второй о смене парадигмы государственного управления в кризисных условиях — отказе от старых управленческих паттернов и переходе к активному обновлению модели антикризисного управления, способному обеспечить реализацию необходимых структурных реформ (с. 398-400).

Четвертый и пятый разделы монографии посвящены изучению особенностей антикризисного государственного управления в непростых для современного российского государства условиях. С точки зрения возможности адекватных ответов на вызовы времени: глобализации, геополитических конфликтов, изоляции России от зарубежных финансовых рынков, наличии серьезных структурных дисбалансов в отечественной экономике, в четвертом разделе монографии рассмотрены перспективные направления развития государственной доктрины устойчивого развития, бюджетной политики, затронуты вопросы обеспечения финансовой безопасности страны, обозначены перспективные направления взаимодействия власти и бизнеса в контексте антикризисной политики государства.

Анализируя формирующуюся новую модель экономической политики государства, авторы гл. 4.1 четвертого раздела монографии абсолютно верно акцентируют внимание на том, что разработка новой стратегии строится с учетом грядущих глобальных экономических изменений, смены экономической модели и всей системы международного права, а также сопряженных с ними структурных, социальных и институциональных императивов. В этих условиях формирование

«кризисоустойчивой модели государственного управления» должно осуществляться на основе выбранной государством модели модернизационного проекта. Опираясь на текст Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, скоординировавшего Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, исследователи убедительно доказали, что государством был выбран вариант широкой социально-экономической модернизации (с. 472-477). Им удалось выявить основные факторы, определяющие сложность построения эффективной системы государственного управления, а также доказать важность использования для выбранной модернизационной модели (с точки зрения инновационной активности) инновационного проектного государственного управления (с. 479-483). Анализируя возможности проектного государственного управления, исследователи не просто обозначили имеющиеся трудности его внедрения, но и наметили возможные пути их преодоления (с. 483-488). Заслуживает внимания и подробный анализ основных направлений развития государственно-частного партнерства, его возможных перспектив в реализации инфраструктурных преобразований. Сделанные в данной главе выводы и обобщения позволили авторам выработать достаточно обоснованные рекомендации по внедрению проектного управления.

В последующих главах данного раздела определяются основные направления бюджетной политики государства (с. 503), обосновывается необходимость перехода от ведомственного к проектно-целевому бюджетированию (с. 500), фиксируются позитивные изменения бюджетной политики государства (с. 529-532). Достаточно интересно, на наш взгляд, рассматриваются в гл. 4.3 данного раздела возможности и перспективы государственного сотрудничества с негосударственными некоммерческими организациями (НКО). Исследователям удалось выявить антикризисный потенциал НКО-сектора и доказать необходимость использования «межсекторального социального партнерства в качестве альтернативы кризису российской социальной политики (с. 546-553).

Затронутые в последних двух главах этого раздела проблемы и возможности «преодоления бюрократических аномалий» и противодействия коррупции дают основания для вывода о том, что бюрократия и коррупция не просто однополярные, но близко родственные, однокоренные явления, и что корень их следует искать в традиционных для России катастрофической

отчужденности субъекта и объекта власти и несовпадении их интересов<sup>3</sup>.

Безусловной новеллой для теории и практики государственного управления следует считать комплексный научный анализ политики санкций, реализуемой в отношении России, государственной антикризисной стратегии и антисанкционной практики государственного управления последних лет, предпринятый в пятом разделе монографии. Авторы сумели детально проанализировать мировой опыт разработки и реализации антикризисных стратегий, достаточно полно выявить антикризисный потенциал России и использовать его конструкты (с учетом национальной идентичности, определяющей устойчивость государственности) для создания исследовательской стратегии, способной расширить и верифицировать наши знания о теории и практике государственного управления в кризисных условиях.

Сложность модернизационных процессов в России определяется как спецификой ее исторического развития, так и цивилизационной составляющей, которая выражается в особенностях культурного кода, базовых ценностей социума и его непоколебимой ориентации на консервативную стабильность<sup>4</sup>. Логика отечественного исторического процесса укладывается в русло постоянного, очень непростого, зачастую драматичного поиска цивилизационной идентичности России, поиска, который, к сожалению, не завершен и в настоящее время. Именно этим непрекращающимся поиском можно объяснить длинную цепь политических, социально-экономических и правовых экспериментов, до сих пор определяющих динамику исторического развития России. Характерной чертой данного поиска следует считать четко проявляющееся сочетание традиционности и новаций, представляющих собой селекцию внешних заимствований. Причем традиционность (незыблемость устоев) проявляется в стремлении обеспечить внутреннюю интеграцию общества и государственное единство за счет сильной власти и внутренней централизации. К новациям, как правило, прибегали в поисках наиболее адекватной вызовам времени модели государственного управления и развития общества, запуская при этом различные модернизационные процессы в сфере социальных отношений, политических институтов и администрирования.

<sup>3</sup> Протасов В.Н. Иррациональные методы властвования как инструмент самосохранения и экспансии бюрократически организованных систем управления // Государство и право. 2017. № 10. С. 56, 58.

<sup>4</sup> Амплеева Т.Ю. Проблемы становления российской государственности: Учебное пособие. М.: Юридический институт МИИТа, 2004. С. 166, 170.

Как всякое серьезное научное исследование комплексного характера, рецензируемая монография вызывает вопросы, требует некоторых уточнений и разъяснений. В книге не мало суждений и выводов, которые требуют дополнительных исследований и более весомых обоснований. Необходимо предметнее заняться такими научными категориями, как «кризисное общество», «антикризисное законодательство», «дисфункциональность в управлении», «кризисные риски», «эффективность антикризисного государственного управления», уточнить их сущностные характеристики. Требуется продолжить исследование проблем «социальных уязвимостей» и «зон повышенного риска кризисного общества», определить базовые признаки «симулятивного поведения» и «понимающего целерационального управления», разъяснить смысл понятий: «объективация ценностная матрица эффективного антикризисного управления» и «гуманитарная модернизация». Кроме того, в работе ощущается явный недостаток более детальных выводов и обобщений по параграфам и главам. Думается, что было бы полезным, как в научном, так и практическом плане продолжить исследование украинской проблематики и антисанкционного политического дискурса и его правового поля.

В целом же рецензируемая монография является новаторским, оригинальным, выполненным

на высоком научном уровне исследованием, соответствующим современным требованиям к такого рода научным работам. Многие содержательные сюжеты данного исследования появились в научном плане впервые и не могут не вызвать интерес у теоретиков и практиков государственного управления, конституционного и административного права, как отечественных, так и зарубежных ученых. Отмечу также, что цель, поставленная авторским коллективом, и задачи исследования реализованы практически в полном объеме.

#### Список литературы

1. Амплеева Т.Ю. Проблемы становления российской государственности: учебное пособие. М.: Юридический институт МИИТа, 2004. 251 с.
2. Государственное управление в условиях кризиса и санкционных ограничений: отечественный и зарубежный опыт / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: МГИМО-Университет, 2017. 889 с.
3. Охотский Е.В. Государственное управление в кризисной ситуации // Право и управление. XXI век. 2014. № 2. С. 89-96.
4. Протасов В.Н. Иррациональные методы властвования как инструмент самосохранения и экспансии бюрократически организованных систем управления // Государство и право. 2017. № 10. С. 55-61.

## State Anti-Crisis Management: the Age of the Formation of a New Model

(Review of the Monograph of the Collective of the Authors of the MGIMO Russian Ministry of Foreign Affairs, under the General Editorship of Professor E. V. Okhotskiy «Public Administration in the Conditions of Crisis and Sanctionary Constraints: Domestic and Foreign Experience». М.: MGIMO-University Publishers, 2017. 889 p.)

**Ampleeva T. Yu.,**

Doctor of Law, PhD in History,  
Professor of the Department of Legal Foundations of Management,  
Faculty of Management and Policy MGIMO (U)  
Ministry of Foreign Affairs of Russia  
E-mail: tampley@mail.ru

**Abstract.** *The monograph «Public Administration in the Conditions of Crisis and Sanctionary Constraints: Domestic and Foreign Experience» touches upon the need for the operational development of concepts and mechanisms for studying, assessing, forecasting and sequential overcoming of actual crisis manifestations, especially the geopolitical crisis that began with the collapse of the USSR at the turn of the century and destroyed the relative stability of the system of international relations, based on the bipolarity of the world order.*

*The authors of the monograph defined the subject of their research, starting from the assumption that the state's anti-crisis strategy should be used not only as an emergency measure to restore the destroyed system, but also as the most important form of generating new approaches to public administration that can provide modernization of this system in difficult and extremely contradictory conditions globalization, the growth of crisis contradictions and international sanctions.*

*The monograph attempts to comprehend foreign and domestic experience in the development and implementation*

*of various models of anti-crisis development and identify the most acceptable methods of state anti-crisis management for Russia.*

*The monograph under review is innovative, original, executed on a high scientific level by research. Many of the informative plots of this research appeared in the scientific plan for the first time and can not but interest the theorists and practitioners of state administration, constitutional and administrative law.*

**Keywords:** *anti-crisis development, management, international sanctions, geopolitical crisis, anti-crisis strategy of the state.*

### References

1. Ampleeva T.Yu. Problemy stanovleniya rossijskoj gosudarstvennosti: uchebnoe posobie. M.: Yuridicheskij institut MIITa, 2004. 251 s.
2. Gosudarstvennoe upravlenie v usloviyakh krizisa i sankcionnykh ogranichenij: otechestvennyj i zarubezhnyj opyt / Pod obsch. red. E.V. Okhotskogo. M.: MGIMO-Universitet, 2017. 889 s.
3. Okhotskij E.V. Gosudarstvennoe upravlenie v krizisnoj situatsii // Pravo i upravlenie. XXI vek. 2014. № 2. S. 89-96.
4. Protasov V.N. Irratsionalnye metody vlastvovaniya kak instrument samosokhraneniya i ekspansii byurokraticheski organizovannykh sistem upravleniya // Gosudarstvo i pravo. 2017. № 10. S. 55-61.

