

Санкт-Петербургский Государственный Университет

На правах рукописи

**Шкрум Дмитрий Васильевич**

**Технологии политического управления в условиях системных  
экономических кризисов**

специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

Диссертация на соискание степени кандидата политических наук

Научный руководитель:  
д.ф.н., профессор Васильева Н.А.

Санкт-Петербург  
2014

Введение	3
<i>Глава 1. Теоретико-методологические подходы к анализу феномена политического управления в условиях системных экономических кризисов</i>	12
1.1 Основные технологические особенности идеи конфигураций политического управления и их концептуальное обоснование в современной политической науке	12
1.2 Политические основания формирования системных экономических кризисов	32
<i>Глава 2. Определение эффективности механизмов политического управления в контексте развития кризисных процессов</i>	49
2.1. Особенности распределения управленческих полномочий между уровнями государственной власти	49
2.2. Инновационное использование экономических методов социально-политической стабилизации	70
2.3. Технологии политической интеграции в условиях системных экономических кризисов	87
<i>Глава 3. Характеристика практических результатов политико-экономического противодействия глобальному кризису XXI века на опыте США, Финляндии, Нидерландов и Франции</i>	106
3.1. Значение технологий манипулирования общественным мнением в политическом управлении США	106
3.2. Технологические особенности политического управления Финляндии, Нидерландов и Франции в условиях кризиса	127
Заключение	150
Список использованных источников и литературы	162
1. Источники:	162
2. Литература:	171
Приложения	Ошибка! Закладка не определена.

## **Введение**

**Актуальность исследования.** В современном информационном пространстве кризисы обычно представляются как неожиданные потрясения, оказывающие негативное влияние на политико-экономическую ситуацию на ограниченном временном отрезке. На самом деле, это не так: кризис – имманентное свойство любой системной организации, другими словами, ухудшение экономической динамики, а иногда изменение вектора её развития после периода стабильного функционирования неизбежно. Тем не менее, обычно государства оказываются неподготовленными к наступлению кризисов, которые вызывают серьёзные последствия во всех областях социального взаимодействия.

Объясняется такое положение дел несколькими факторами, которые обуславливают актуальность данного исследования. К ним относится сугубо экономическое восприятие финансово-экономических кризисов, исключение политической составляющей из аналитического осмысления этого феномена. Это неправильный подход, поскольку именно технологии политического управления лежат в основе построения грамотной стратегии противодействия кризисным процессам, более того, учёт возможных экономических рисков при определении управленческой конфигурации в политической сфере является эффективным инструментом предотвращения масштабного распространения негативных тенденций в национальном политико-экономическом пространстве.

Отсутствие кризисного планирования при разработке стратегии политического развития как раз является второй причиной внезапности кризисов и серьёзности их последствий. В подавляющем большинстве стран, где существует избирательная система, правительства отдают предпочтение операционным мерам противодействия проблемам в экономике, практически не используя методы долгосрочного планирования, что связано со стремлением политических элит обеспечить приемлемый уровень электоральной поддержки в рамках избирательного цикла.

Существенно недооценённым также представляется системная и глобальная характеристики современных кризисных процессов. Кризис, начавшийся в отдалённой точке земного шара, может приобрести масштаб глобального потрясения, при этом он может проявляться как последовательность на первый взгляд не связанных друг с другом региональных и локальных кризисов в различных сферах социального взаимодействия в зависимости от сложившейся политической и экономической конъюнктуры.

Таким образом, возникла необходимость проведения комплексного исследования воздействия системных кризисов на технологии политического управления, применяемые различными государствами для реализации соответствующих функций, а также анализа

используемых методов противодействия кризисным процессам, получившим распространение в начале XXI века, что и было осуществлено в данной диссертационной работе.

### **Степень разработанности темы.**

Теоретическое осмысление проблем организации политического управления (под эти термином мы будем понимать управление, инициированное государством с помощью механизмов различного характера (менеджерияльного, публичного, бюрократического и др.)) стало предметом исследования научных трудов многих авторов. Классическое представление об «управленческих моделях» было сформировано в рамках дискуссии, развернувшейся во второй половине XX века и продолжающейся в настоящее время в настоящее время. Из всего многообразия работ по данной проблематике следует выделить концепции В.Вильсона, Л.Касини, Х.Масахару, И.И.Санжаревского, Г.Бертуччи и А.Альберти, В.Бёрнса, Т.Левина и др.<sup>1</sup> Анализу современных тенденций в сфере политического управления и его технологической структуры посвящены работы Е.И.Добролюбовой, В.Хениша и Х.Цельнера, Г.Капано, Дж.Рэйнера и А.Зито, Р.Купера, Р. ван Шенделена<sup>2</sup>.

Проблематика политического управления представлена и в российской политологии. Собственный исследовательский дискурс, предметом анализа которого являются различные аспекты (методологические, технологические, институциональные), в этом контексте активно развивается в Санкт-Петербургском Государственном Университете. В его научном пространстве фактически впервые в русскоязычной литературе получили распространение идеи «нового метода управления governance», «способностей» государства, а также были разработаны концепции эффективной реализации управленческих функций и их оценки на национальном, наднациональном и

---

<sup>1</sup> См.: Wilson W., *The Study of Administration* // *Political Science Quarterly*. Vol. 2. No. 2. Jun., 1887; Casini L., *Models of Public Administration: comparative analysis of administration organization*, C.A.I.MED (Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region); Masaharu H., *Japanese Public Administration and it's Adaptation to New Public Management* // *Ritsumeikan Law Review*. № 20. 2003; Санжаревский И.И., *Политическое управление и государственность* // *Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал*. № 01 (01). 2011. URL: <http://www.политуправление.рф/archiv/2011/01/sanzharevsky.htm> (дата обращения: 08.10.2012); Bertucci G., Alberti A., *The United Nations Programme in Public Administration: reinventing itself to help reinvent public administration* // *International Review of Administrative Sciences*. № 71(2); Burns W., *The three waves of corporate public affairs development in Asia* // *Journal of Public Affairs*. Vol. 12. No.1. 2012; Levin P.T., *The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style* // *JOAAG*. Vol. 4. № 1. 2009.

<sup>2</sup> См.: Добролюбова Е.И., *Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития* // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2008, №3; Henisz W.J., Zelner H.A., *Political Risk Management: A strategic perspective*. A Working Paper of the Reginald H.Jones Center. 2002-06; Capano G., Rayner J., Zito A.R., *Governance from the bottom up: complexity and divergence in comparative perspective* // *Public Administration*. Vol. 90, No. 1, 2012; Cooper R., *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London, 2003; Schendelen R. van, *New trends of public affairs management at the EU level* // *Journal of Public Affairs*. Volume 12, Issue 1, February 2012.

субнациональном уровнях. В данной диссертации использованы результаты соответствующих исследований Н.А.Васильевой и М.Л.Лагутиной, Л.В.Сморгунова, Д.А.Ланко, Т.А.Кулаковой и др.<sup>3</sup>

Среди исследователей, внесших наибольший вклад в развитие теории системности экономических кризисов, в том числе с политологической точки зрения, отметим разработчиков теории циклов Н.Д.Кондратьева, Дж.Китчина и К.Жюглара<sup>4</sup>, их современных последователей В.Д.Белоусова и В.А.Бирюкова, А.Альмунию и Б.Эйченгрину<sup>5</sup>, а также группу специалистов МВФ во главе с Л.Лаевеном и Ф.Валенсией, на работы которых мы опирались, затрагивая вопросы экономической теории и смежных с ней дисциплин<sup>6</sup>.

Несмотря на отсутствие комплексных теоретических исследований, посвящённых политическим основаниям возникновения системных кризисов (а также серьёзные противоречия между выдвигаемыми гипотезами), существуют некоторые проработки, содержащиеся в монографиях и других работах Ф.Липси, Т.Репински, Л.В.Сморгунова, М.М.Лебедевой, Дж.Пффнера, М.Ширакавы, П.Трунина, Д.А.Князева, А.М.Сатдарова<sup>7</sup>, позволяющие разделить их на несколько видов (общие, технологические,

---

<sup>3</sup> Васильева Н.А., Лагутина М.Л., Глобальный Евразийский регион: опыт теоретического осмысления социально-политической интеграции. СПб, Издательство Политехнического университета, 2012; Сморгунов Л.В., В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб, 2012; Сморгунов Л.В., Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы // ПОЛИТЭКС – Политическая Экспертиза. URL://<http://www.politex.info/content/view/140/> (дата обращения: 16.03.2014); Ланко Д.А., Децентрализация в политическом процессе: на примере Финляндии: канд. диссертация на соискание степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. СПб, 2001; Кулакова Т.А., Определение соотношения концепций способности государства, нового способа управления и политико-административных режимов // Демократия и управление. №2 (4), 2007.

<sup>4</sup> Кондратьев Н.Д., Кризис 1920-1921 гг. в системе общего движения конъюнктур // Кондратьев Н.Д., Яковец Ю.В., Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. Москва, 2002; Kitchin J., Cycles and trends in economic factors // The Review of Economics and Statistics. 1923; Juglar C., Des crises commerciales et de leur retour periodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis. Paris. 1862.

<sup>5</sup> См.: Белоусов В.Д., Бирюков В.А., Проблема циклических кризисов в современной макроэкономической теории // Вестник МГУ. Серия 6, Экономика. 2011, №1; Almunia M., Benetria A., Eichengreen B., O'Rourke K.H., Rua G., From Great Depression to Great Credit Crisis: similarities, differences and lessons // Economic Policy. April 2010.

<sup>6</sup> См.: Laeven L., Valencia F., Systemic Banking Crises Database: An Update // IMF Working Paper WP/12/163. Research Department. June 2012.

<sup>7</sup> См.: Lipsy P.Y., Democracy and Financial Crises. Paper Presented at the Annual Meeting of the International Political Economy Society. November 12, 2011. URL://<http://www.stanford.edu/~plipsy/democracycrisis.pdf> (дата обращения: 01.03.2013); Repinsky T.B., The Global Economic Crisis and the Politics of Non-Transitions // Government and Opposition: International Journal of Comparative Politics. Volume 47, Issue 2. April 2012; Сморгунов Л.В., «Способность государства» и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России // Демократия и управление. №2 (4), 2007; Лебедева М.М., Политические основания современного мирового кризиса // Полития. №3 (54), 2009; Pfiffner J.P., Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus efficiency // Benz A., Siedentopf H., Sommermann K.P. (eds.), Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König. Berlin. 2004; Shirakawa M., Central Banking: Before, During, and After the Crisis (Bank of Japan) // International Journal of Central Banking. Vol. 9 No. S1, 2013; Трунин П.В., Князев Д.А., Сатдаров А.М., Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы / Научные труды № 133Р. ИЭПП, Москва. 2010.

институциональные (к ним также следует отнести предпосылки развития кризисных тенденций, вызванные деятельностью формально независимых финансовых регуляторов – центральных банков) и личностные).

В рассмотрении практических аспектов влияния кризисных явлений на управленческие «способности» государства (и, соответственно, на составляющие их технологии и инструменты политического управления) полезными для автора оказались публикации следующих авторов:

- по проблематике распределения управленческих полномочий между уровнями власти и формирования основных конфигураций системы многоуровневого управления – М.Штейна и Л.Туркевич, Г.Маркса (как основоположника теории многоуровневого управления), С.Бланкарта и А.Кляйбера, Л.Хус, И.В.Лексина, М.Томмази и Ф.Вайншельбаума, Э.Кента, Р.Бёрда, С.Доберштейна и др.<sup>8</sup>
- по вопросам инновационного использования экономических инструментов социально-политической стабилизации (нефискального характера) в периоды системных кризисов – Ц.Влециена и С.Сороки, Е.Н.Никоновой, С.Шпренгера, Дж.Коппела, Г.А.Барышевой и Т.В.Бондаря, Чан Ха-Юна, Т.М.Гордона и др.<sup>9</sup>
- по тенденциям развития международных интеграционных процессов и технологий участия в них государств – Ст.Гросса, А.Варзори, М. дель Перо, Г.Л.Камински (исторический аспект), Р.Эммерса, Дж.Равенхилла, С.Корбо, Кл.Шмидт-Геббея,

---

<sup>8</sup> См.: Stein M., Turkewitsch L., The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism // Paper Presented at the 2008 International Political Science Association (IPSA) International Conference “International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives”. Concordia University, Montréal, Québec, Canada. May 2, 2008; Marks G., Structural Policy and Multilevel Governance in the EC / The State of the European Community, eds. A.Cafruny and G.Rosenthal. New York: Lynne Rienner, 1993; Blankart C.B., Kleiber A., Subnational government organization and public debt crisis // Economic Affairs. Vol.26, Issue 3, 2006; Hooghe L., Marks G., Unraveling The Central State, But How // The American Political Science Review. Vol. 97, No. 2, May, 2003; Лексин И.В., Трансформация конституционной концепции: от местного самоуправления к государственному управлению на местном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 29, Декабрь 2011. URL://http://http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/29/Leksin.pdf (дата обращения: 18.07.2013); Tommasi M., Weinschelbaum F., Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis // Journal of Public Economic Theory. Vol. 9, Issue 2, April 2007; Kent E., Federalism in Europe and Latin America: Conceptualization, Causes, and Consequences // World Politics. Vol. 60, №4, July 2008; Bird R.M., Subnational Taxation in Developing Countries: a review // Policy Research Working Paper 5450 (WPS5450). The World Bank, Economic Policy and Debt Department, Poverty Reduction and Economic Management Network. October 2010; Doberstein C., ‘Metagovernance’ of urban governance networks in Canada: in pursuit of legitimacy and accountability / Paper prepared for the 2012 Canadian Political Science Association. URL://http://http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Doberstein.pdf (дата обращения: 18.07.2013).

<sup>9</sup> См.: Wleziен C., Soroka S., Measures and Models of Budgetary Policy //The Policy Studies Journal. Vol. 31, No. 2. 2003; Никонова Е.Н., К вопросу о составе доходов бюджета от государственной собственности // Финансы и кредит. 25(265). Июль 2007; Sprenger C., State-Owned Enterprises in Russia. Presentation at the OECD Roundtable on Corporate Governance of SOEs. Moscow. October 27, 2008; Koppel J., Political Control for China’s State-Owned Enterprises: Lessons from America’s Experience with Hybrid Organizations // Governance. Volume 20, Issue 2. April 2007; Барышева Г. А., Бондарь Т.В., Государственные корпорации как новый институт реализации государственной собственности // Современные наукоемкие технологии. №2, 2010; Chang Ha-Joon, State-owned enterprise reform. United Nations. Department for economic and Social affairs (UNDESA). New York. 2007; Gordon T.M., What States Can, and Can’t, Teach the Federal Government about Budgets. The Brookings Institution. March, 2012.

Б.Хакера, С.Лузянина, Н.К.Арбатовой (региональная интеграция), Дж.Асмуссена, М.Дабровски, Дж.Фридена (глобальный уровень) и др.<sup>10</sup>

Значительный вклад в понимание степени устойчивости применяемых в различных странах конфигураций политического управления, уровня эффективности их антикризисных стратегий и национальных программ реформирования в контексте начавшегося в 2007-08 финансово-экономического кризиса, внесли работы В.Гарбузова, Р.Д.Конглтона, Дж.Б.Тэйлора, В.С.Васильева, В.Е.Ярынича (США), Р.Ярвинена, Дж.Лайтамяки, Т.Раунио, М.Нигарда (Финляндия), М.Масселинка и П. ван дер Норда, Р.Хагима, Дж.Келлермана, Х.Конли и Ю.Дуккипати (Нидерланды), Э.Дюмолена, Д.Либола (Франция)<sup>11</sup>.

Таким образом, библиографическую базу исследования составляют монографии специалистов в области политического управления, аналитические материалы российских и зарубежных исследовательских организаций, а также публикации в периодических

---

<sup>10</sup> См.: Gross St., History's lessons for the European debt crisis. URL://<http://blogs.berkeley.edu/2011/07/26/historys-lessons-for-the-european-debt-crisis> (дата обращения: 30.07.2013; Varsori A., Crisis and Stabilization in in Souther Europe during the 1970s: Western Strategy, European Instruments // *Journal of European Integration History*. №1 (Vol.15). 2009; Pero del M., A European Solution for a European Crisis. The International implications of Portugal's Revolution // *Journal of European Integration History*. №1 (Vol.15); Kaminsky G.L., Two Hundred Years of Political Integration: Latin America since Independence. George Washington University and NBER. August 2009; Emmers R., Ravenhill J., The Asian and Global Financial Crisis: Consequences for East Asian Regionalism // *RSIS Working Paper*, No.208; Corbo V., Schmidt-Hebbel Kl., The International Crisis and Latin America // *Monetaria*. January-June 2013; Hacker B., Contours of a Political Union. Recalibrating European Economic and Monetary Union through More Integration. Friedrich Ebert Stiftung; Лузянин С., Механизмы разрушения тандема Китай-АСЕАН. Экономика или политика? URL:// <http://www.mgimo.ru/news/experts/document238546.phtml> (дата обращения: 23.06.2013); Арбатова Н.К., Влияние кризиса на внешнюю и оборонную политику Европейского Союза / Тезисы к заседанию Учёного Совета ИМЭМО РАН. 30.01.2012; Asmussen J., The global crisis: lessons for international policy cooperation. Kiel Institute for the World Economy. 23 June 2013. URL://<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130623.en.html> (дата обращения: 29.06.2013); Dabrowski M., The Global Financial Crisis: Lessons for European Integration. CASE Network Studies and Analyses №384/2009; Frieden J.A., The Crisis and Beyond: Prospects for international economic cooperation // *Politics, Economics and Global Governance: The European Dimensions*. Policy Paper №5. December 2009.

<sup>11</sup> См.: Гарбузов В., Американские выборы как «плановый кризис» // *Международные процессы* (Журнал теории международных отношений). Том; Congleton R.,D., On the political economy of the financial crisis and bailout of 2008–2009 // *Public choice*. 2009 (140); Taylor J.B., The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong. Hoover Institution. November 2008; Васильев В.С., Федеральный бюджет США в 2009 фин. г. и ближайшие перспективы состояния системы государственных финансов США // *США и Канада*. №3, 2009; Ярынич В.Е., Бюджет Пентагона и «миссия» Америки // *США и Канада*. №1; Järvinen R., Laitamäki J., Finnish and American Household Financial Behavior during the 2008 Financial Crisis. National Consumer Research Centre. Helsinki. 2013; Raunio T., Europe and the Finnish Parliamentary Elections of April 17, 2011. University of Tampere, 2011; Nygård M., The financial crisis and recent family-policy changes in Finland, Germany and the United Kingdom – toward workfare or social investment? Åbo Akademi University, Finland; Masselink M., Noord van den P., The Global Financial Crisis and its effects on the Netherlands // *Economic analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs*. Volume 6, Issue 10. 2009; Hagima R., How the Financial Crisis has Affected the Economic Indicators of the Netherlands. CES Working Papers. 2013; Kellermann J., "The Financial Crisis in The Netherlands": Measures Taken and Lessons Learned / Seminar: A New World for Financial Industry? A Compararptive Approach. Brussels. 19.11.2009; Conley H.A., Dukkipati U., Leading from Behind in Public-Private Partnerships. CSIS Working Papers. 2013; Dumoulin E., The current financial crisis and its effects on the French economy. Mid Sweden University. Östersund. 2009; Libault D., L'impact de la crise sur les retraites en France. Conseil d'Orientation des Retraites. 2009.

изданиях (ряд из которых входит в индексы ведущих реферативных баз данных Web of Science и Scopus).

**Объектом диссертационного исследования** является политическое управление в условиях системных экономических кризисов.

**Предмет исследования** составляют трансформации управленческих практик в контексте реализации национальных программ противодействия кризисным процессам и преодоления их негативных последствий.

**Цель диссертационного исследования** – определить технологические особенности организации политического управления, позволяющие обеспечить максимально эффективное функционирование системы государственного управления в политико-экономической и социальной сферах в периоды кризисов.

Поставленная цель достигается через решение следующих **задач**:

1. идентифицировать современные тенденции в области политического управления на национальном уровне
2. выявить основные типы политических оснований возникновения системных экономических кризисов
3. дать политологическую характеристику существующим принципам распределения полномочий между уровнями государственного управления на предмет их устойчивости к флуктуациям политико-экономического развития
4. раскрыть скрытые возможности государства в борьбе с экономическими кризисами, в том числе с помощью использования нефискальных активов как инструментов социально-политической стабилизации
5. классифицировать стратегии участия государств в международных интеграционных процессах с точки зрения политических рисков в периоды отрицательной экономической динамики
6. определить степень эффективности программ противодействия глобальным кризисным процессам, начавшимся в 2007-08, разработанных правительствами США, Финляндии, Нидерландов и Франции.

**Методология диссертационного исследования.** Диссертация основана на сочетании общенаучных и политологических методов исследования. К первым относятся метод сравнительного анализа (применяется для выявления наиболее устойчивых и эффективных практик политического управления в условиях системных кризисов на основе обобщения опыта разных стран в области противодействия негативным экономическим процессам), а также методы анализа статистических данных и анализа текста (позволяют сформулировать официальную позицию правительственных институтов



и транснациональных субъектов мировой политики по отношению к тем или иным технологическим подходам к организации политического управления в периоды экономических потрясений, представить объективные масштабы воздействия последних на социально-экономические показатели различных государств, а также оценить успешность реализуемых антикризисных программ и стратегий).

Ключевыми политологическими методами являются системный и структурно-функциональный анализ. Объясняется это тем, что политическое управление представляет собой многоуровневую систему социальных взаимодействий, а феномен кризиса – это неотъемлемая характеристика развития системных организаций. Соответственно, в рамках системного подхода выделяются технологические конфигурации политического управления, сильные и слабые стороны национальных политико-экономических систем. В то же время, управленческие конфигурации невозможно рассматривать как единое целое, так как они являются постоянно изменяющимися технологическими формами, поэтому необходимо структурно-функциональное исследование, направленное на последовательное изучение различных аспектов управленческой организации. Ещё одним политологическим методом исследования, нашедшим отражение в диссертации, является институциональный анализ, на основе которого определяется, какие из элементов структуры государственного управления (уровней власти) могут наиболее эффективно реализовывать те или иные управленческие функции в различных сферах в условиях негативных тенденций экономического развития.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что работа представляет собой одно из первых исследований, раскрывающих взаимосвязь используемых технологий политического управления и системных экономических кризисов. К основным аспектам научной новизны можно отнести следующее:

- идентифицированы основополагающие тенденции технологического развития в сфере политического управления
- установлено наличие взаимосвязи между особенностями сложившейся управленческой конфигурации и характером развития политико-экономических процессов в контексте возможности возникновения системных кризисов
- классифицированы некоторые принципы эффективной организации системы политического управления, на основе которых возможно построение стратегии преодоления кризисных процессов
- найдены различия в технологической структуре политического управления США, Финляндии, Нидерландов и Франции, обусловившие разный результат национальных программ борьбы с кризисными тенденциями, развивающимися с

2007-08.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Существует непосредственная обоюдная нелинейная взаимосвязь между характеристиками системы политического управления и системными экономическими кризисами, таким образом, возможно кризисное планирование на политическом уровне.
2. В условиях современных тенденций экономического развития эффективное политическое управление возможно, если выполняются следующие условия:
  - используется совокупность бюрократических, менеджеральных и сетевых методов управления
  - существует возможность трансформировать действующие механизмы управления в сжатые сроки (например, перераспределить фискальные функции между управленческими уровнями),
  - структура реализации управленческих функций основывается на умеренной централизации (обеспечение контроля национальных органов власти над деятельностью субнациональных институтов управления, чёткая регламентация прав и обязанностей последних, запрет на создание долговых обязательств (без соответствующих государственных гарантий) и инвестиционных портфелей в иностранных кредитных учреждениях для региональных и муниципальных образований).
3. Серьёзность последствий экономических кризисов во многом обуславливается нежеланием правительств стран, где в том или ином виде функционирует избирательная система, проводить взвешенную экономическую и социальную политику в периоды стабильного развития из-за угрозы потери электоральной поддержки перед следующими президентскими или парламентскими выборами.
4. Вопреки сложившемуся представлению возможна реализация эффективной антикризисной стратегии, основанной на принципах социального государства, при существовании аналитической системы политического прогнозирования и осуществлении необходимых преобразований, что доказывает пример Финляндии; отсутствие кризисного планирования при разработке национального политического курса и программ по преодолению экономических потрясений повышает риски возникновения новых или повторных экономических кризисов и приводит к необходимости применения технологий манипулирования общественным мнением и статистическими показателями для достижения успеха на следующих выборах.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в изучении системных

экономических кризисов и их последствий с политологической точки зрения на основе анализа устойчивости технологий политического управления к негативным тенденциям развития национальных, региональных и глобальной экономик. Фактически, впервые проведено комплексное диссертационное исследование, посвящённое политическому измерению кризисных явлений в экономической сфере. Особенностью работы является соединение новейших теорий политической науки и некоторых практик экономического анализа, а также социального моделирования, что позволило по-новому взглянуть на вопросы организации управленческих процессов на национальном уровне. Изложенные в диссертации теоретические выводы могут иметь значение для дальнейшей разработки данной проблематики, а также представлять интерес для специалистов, занимающихся исследованиями, направленными на углублённое изучение и прогнозирование тенденций в сфере политического управления в контексте возможности возникновения новых системных экономических потрясений.

**Практическая значимость** заключается в том, что результаты настоящего исследования могут быть использованы в качестве аналитического материала правительственными учреждениями различных стран, ответственными за обеспечение стабильного функционирования государства как социально-политического института.

Материалы исследования также могут быть использованы в преподавательской деятельности как элемент или основа для разработки учебных программ, научных дискуссий и семинаров. Ещё одной целевой группой работы являются независимые исследовательские организации, которые занимаются анализом официальной государственной статистики и верификацией стратегий и прогнозов развития, разработанных соответствующими правительственными структурами.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованных источников и литературы и списка приложений.

# **Глава 1. Теоретико-методологические подходы к анализу феномена политического управления в условиях системных экономических кризисов**

## ***1.1 Основные технологические особенности идеи конфигураций политического управления и их концептуальное обоснование в современной политической науке***

Приступая к рассмотрению проблемы политического управления, необходимо прояснить, почему в названии мы отказались от употребления общепринятого термина «управленческая модель», заменив его понятием технологическая конфигурация. Связано это со спецификой работы: моделирование – один из основных методов политологического исследования, на основе которого создаются теоретические конструкты (модели), формирующие наше представление о политической действительности. При этом каждая модель основывается на последовательных алгоритмах реализации политических процессов, определяющих её непротиворечивость и уникальные свойства, тогда как в практическом измерении современного политического управления сочетаются различные, даже противоречащие друг другу технологические схемы (что объясняется целым рядом факторов, которые будут рассмотрены в диссертации). Другими словами, при анализе конкретной управленческой системы мы сталкиваемся с отсутствием стандартизованности её характеристик, совокупность которых, таким образом, может быть сформулирована как технологическая конфигурация, которая, в отличие от модели, не предполагает наличие обязательной формально-логической взаимосвязи между ними (что, как мы увидим далее, находит отражение в современных концепциях политического управления).

Исходя из поставленной в этом разделе исследовательской задачи следует начать с выявления критериев, позволивших в XX веке разработать методологию моделирования управленческих процессов. Её концептуальные основы были сформулированы ещё В.Вильсоном, который рассматривал политическое управление как явление, имеющее три главные составляющие: аппарат, организацию и методы<sup>12</sup>. Это неудивительно по двум причинам: во-первых, В.Вильсон – один из основоположников теории политического управления (theory of public administration) в западной науке, хотя он сам и считал её европейской традицией, а, во-вторых, его критерии предполагают максимально широкие

---

<sup>12</sup> Wilson W., The Study of Administration // Political Science Quarterly. Vol. 2. No. 2. Jun., 1887, p.197

возможности для разнообразных интерпретаций. Фактически, при наличии некоторого желания все последующие концепции определения основ политического управления можно трактовать как конкретизацию идеи двадцать восьмого американского президента. Мы можем проверить этот факт в контексте следующих двух примеров. Так, японский исследователь Х.Масахару, обобщив опыт разных авторов, предлагает шесть основных характеристик, формирующих управление в государстве (в зависимости от того, в какой степени соблюдаются эти условия, и определяется его конфигурация)<sup>13</sup>:

1. унифицированность структуры
2. разделение управления и политики
3. стандартизированность процедур
4. прямой контроль
5. ответственность
6. самодостаточность.

При этом данный подход является прямым развитием позиции В.Вильсона, поскольку унифицированность структуры и разделение управления и политики — это принципы организации управленческой системы, стандартизированность процедур и прямой контроль — её методологическая основа, а ответственность и самодостаточность — качества, применимые к управленческому аппарату. Схожая ситуация наблюдается и в случае с Л.Касини, представляющим уже европейскую исследовательскую школу, который в качестве основных свойств системы политического управления называет следующие<sup>14</sup>:

1. различные масштабы политического управления в разных сферах (политическое управление всегда представляет собой некую геометрическую фигуру, имеющую грани разных размеров в зависимости от масштаба осуществляемого контроля в той или иной области)
2. отношения центра и периферии (центральное правительство — региональные и местные администрации)
3. наличие структурной организации правительства и институтов управления
4. участие частных субъектов в политическом управлении и использование инструментов бизнес-управления в государственной практике.

Казалось бы, здесь опускается методологический аспект, однако очевидно, что тип организации взаимодействия между центральным правительством и регионами предполагает использование определённых механизмов и технологий. Более того, если

---

<sup>13</sup> Masaharu H., Japanese Public Administration and its Adaptation to New Public Management // Ritsumeikan Law Review. № 20. 2003.

<sup>14</sup> Casini L., Models of Public Administration: comparative analysis of administration organization. C.A.I.MED (Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region). 2012.

мы продолжим развивать тему границ политического управления, мы неизбежно столкнёмся с необходимостью разграничения методов прямого управления, регулирования и регламентации. Поэтому можно утверждать, что концепция Л.Касини также во многом основывается на идеях, сформулированных ещё В.Вильсоном.

Если мы отвлечёмся от сравнительно-философского анализа концепций выделения критериев, обуславливающих формирование аналитического инструментария теории политического управления, и перейдём к их содержательной части, станет понятно, что в каждом случае существует своеобразная или даже уникальная совокупность факторов. Соответственно, любая из этих теорий требует адаптации к конкретным условиям применения, основными из которых являются структурное распределение полномочий между субъектами принятия политических решений и принципы построения взаимоотношений между ними. Тем не менее, общие принципы исследования проблем политического управления остаются неизменными, происходит лишь перераспределение акцентов в контексте изменяющихся условий функционирования мировой политической системы.

В зависимости от выбора тех или иных критериев в качестве приоритетных (в соответствии с целями и убеждениями исследователя) создаётся результат аналитического осмысления процессов политического управления. Всего можно выделить три основные направления моделирования: общепринципиальное, территориальное и технологическое, - при этом, несмотря на то, что их разработка осуществлялась параллельно, они скорее могут быть представлены как последовательные этапы развития политологической мысли. Общепринципиальные модели касаются основ властных отношений и функционирования управленческих институтов. Так, в уже упоминавшейся нами работе В.Вильсона говорится о нескольких исторических типах систем правления<sup>15</sup>:

1. абсолютистской, когда механизмы управления заменяются прямым правлением
2. формируемой конституционности, когда управленческая эффективность приносится в жертву борьбе с абсолютной властью и неучастием народа в политической жизни
3. суверенного управления, осуществляемого от лица народа в соответствии с его потребностями и в рамках определённого правового поля.

Очевидно, что в той или иной степени такой подход применим к описанию типа управления любого государства на любом этапе его развития (по крайней мере, с точки зрения западной рефлексии), и вряд ли имеет какую-либо ценность для эволюции современной теории политического управления и политологического анализа, однако

---

<sup>15</sup> Wilson W., The Study of Administration // Political Science Quarterly. Vol. 2. No. 2. Jun., 1887, p.204.

асинхронность политического времени приводит к тому, что он находит неожиданную актуальность в идеях «экспорта демократии» и соответствующей внешнеполитической риторике. Похожая ситуация наблюдается и с другими концепциями выделения общепринципиальных моделей: утратив теоретическую и аналитическую ценность, они начинают рассматриваться как оправдание различного рода внешнеполитических действий (от политико-экономических санкций, применяемых к неугодным режимам до «гуманитарных интервенций»). Это напрямую относится к идеям разделения политического управления на государственное и демократическое<sup>16</sup> (ведь отделение какой-либо конфигурации управления от государства в настоящее время является достаточно странным шагом и скорее представляет собой попытку псевдоклассификации, не подкреплённой результатами научного анализа; даже без использования специфической методологии очевидно, что ни одна демократическая система не может обойтись без полицейской и тем более идеологической составляющей) и разграничения «всесильного» и «минималистского» государства как этапов развития<sup>17</sup>, смена которых в развитых государствах произошла между 1960 и 1980 годом.

Вторую группу моделей политического управления составляют модели, которые можно определить как территориальные, поскольку они имеют более-менее строгую привязку к определённому географическому региону. Авторы соответствующих работ делают акцент на культурно-цивилизационной составляющей, рассматривая её в качестве характеристики, определяющей особенности функционирующих на разных территориях систем политико-экономического управления. В этом случае в качестве главных принято рассматривать англосаксонскую и континентальную модели управления. По этому же пути идёт группа современных швейцарских исследователей, предлагающая свою концепцию типологизации, исходя из теоретических традиций управленческих школ США, Франции и Германии<sup>18</sup>. Первая из них опирается на «фундаментальные и неотъемлемые» ценности, а именно равенство, неприкосновенность собственности и свободу личности; защита этих принципов является причиной появления политического управления и государства как института. При этом федеральное правительство в рамках американской традиции, в первую очередь, должно выполнять функции концептуализации идей и представительства, в то время как реальное управление должно осуществляться на уровне местного

---

<sup>16</sup> Санжаревский И.И., Политическое управление и государственность // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. № 01 (01). 2011. URL: <http://www.политуправление.рф/archiv/2011/01/sanzharevsky.htm> (дата обращения: 08.10.2012).

<sup>17</sup> Bertucci G., Alberti A., The United Nations Programme in Public Administration: reinventing itself to help reinvent public administration // International Review of Administrative Sciences. № 71(2). 2005.

<sup>18</sup> Sager F., Rosser C., Hurni P.Y., Mavrot C., How traditional are the American, French and German traditions of public administration? // Public Administration. Vol. 90. No. 1. 2012.

самоуправления. Другими словами, классическая модель политического управления в США (по крайней мере, в представлении американских учёных) является крайне децентрализованной, и в этом состоит её главное отличие от европейской традиции, в которой государство – центр притяжения, ответственный за урегулирование социальных конфликтов.

Ещё одной классической территориальной моделью политического управления, выделяемой многими исследователями, является шведская, или скандинавская модель. Часто её отождествляют с концепцией социального государства, которая в традиционной теории политического управления считалась уникальным явлением, присущем скандинавской управленческой практике. Рассмотрим её на примере Швеции, управленческая конфигурация которой характеризуется<sup>19</sup>:

1. открытостью доступа к официальным документам (этот принцип гарантируется в Швеции с 1766 года, при этом гражданин, обратившийся с запросом о просмотре того или иного документа, может сохранять анонимность)
2. ответственностью государственных служащих (создан институт омбудсмана, осуществляющего надзор за действиями госслужащих с технологической точки зрения)
3. управленческим дуализмом (заключается в сосуществовании небольших по своему составу министерств (всего в аппарате всех девяти министерств и кабинете премьер-министра работает 4800 человек) и управленческих агентств, в работу которых не может вмешиваться ни один политик (в том числе профильный министр))
4. особым типом государственного устройства (хоть Швеция и унитарное государство, многие полномочия переданы на местный уровень (см. Приложение 1)).

Рассмотрев таким образом интеллектуальные стереотипы, связанные с территориальными особенностями политического управления, мы сталкиваемся с вопросом, насколько они соответствуют современным тенденциям, сохраняется ли подобное разграничение в условиях формирующейся глобальности. Ответ представляется однозначным: в настоящее время территориальные модели политического управления, основанные на цивилизационных, национальных и ценностных различиях, имеют условный характер, являются теоретическим продуктом, не имеющим устойчивой связи с реальностью. В результате развития процессов, связанных с формированием явления

---

<sup>19</sup> Levin P.T., The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style // JOAAG. Vol. 4. № 1. 2009.



взаимозависимости, мы можем наблюдать феномен перетекания наиболее эффективных (или кажущихся таковыми) управленческих технологий между различными государствами. Инициирование данного процесса было вызвано совокупностью факторов и обстоятельств, свою роль здесь сыграла и политическая наука, хотя некоторые исследователи склонны считать иначе. Так, в конце 90-х годов прошлого столетия Д.Ф.Кеттль выдвинул гипотезу о том, что теория политического управления имеет всё меньшее практическое значение. В качестве примера он приводит США, где, по его мнению, прослеживается чёткое разграничение методологии формирования управленческих доктрин<sup>20</sup>: если президенты Ф.Д.Рузвельт, Г.Трумэн и Д.Эйзенхауэр обращались к экспертам в области политического управления, то их коллеги Р.Никсон и Р.Рэйган использовали технологии, принятые в бизнес среде, а администрация У.Клинтона уже предпочитала решать управленческие задачи за счёт использования собственного потенциала государственных структур. На наш взгляд, американский политолог противоречит сам себе: даже если не брать в расчёт тот факт, что в условиях формирования общества знания, публичного разума и сетевых взаимоотношений государства вынуждены использовать максимальное количество аналитических инструментов для определения эффективного управленческого курса, и сосредоточиться на смысле утверждения, мы увидим, что оно вполне согласовывается с развитием политологической концепции The New Public Management (которая будет подробно рассмотрена вместе с остальными технологическими моделями политического управления, и которую активно развивал сам Д.Ф.Кеттль). В результате внедрения экономических механизмов и сопутствующей идеи «управления по результатам» в практику политического управления появились два дополняющих друг друга явления: потребность в оценке эффективности системы управления в сравнении с иностранными примерами с одной стороны, и идея навязывания своих принципов («мягкого» или «жёсткого») как наиболее правильных другим государствам с другой.

Такой подход, в свою очередь, обусловил необходимость дальнейшего импорта технологий, вызванного доминированием определённых научных теорий, многими странами. Так, популярная в 60-х-н.70-х годов гипотеза утверждала существование негативной зависимости между уровнями инфляции и безработицы. Поэтому, если государство начинало использовать механизм прямых выборов высших органов власти, то, по мнению ряда исследователей, оно должно было неизбежно столкнуться с этой проблемой. Кратко её суть можно обозначить следующим образом: низкая безработица

---

<sup>20</sup> Kettl D.F., The Future of Public Administration. Recommendations of the APSA-NASPA Committee on the Advancement of Public Administration. 1998. URL://<http://www.h-net.org/~pubadmin/tfreport/kettl.pdf> (дата обращения: 25.10.2012).

означает более высокий спрос на рабочую силу и более высокие издержки в результате забастовок, что заставляет работодателей увеличивать оплату труда; соответственно, увеличивается объём денежной массы и возрастает инфляция. В то же время, большинство избирателей предпочитает жить в условиях стабильных цен, а средний уровень безработицы в стране его мало интересует. Таким образом, правительства оказывались перед дилеммой поиска оптимального баланса между безработицей и инфляцией<sup>21</sup>, если рассчитывали на хороший результат на следующих выборах, поэтому они вынуждены были использовать уже апробированные в странах «старой демократии» технологические решения (подробнее см. Приложение 2). Несмотря на то, что уже в 70-е годы XX века существование кривой Филлипса, отражающей зависимость инфляции от безработицы, была опровергнута новым экономическим кризисом (о чём писал, например, М.Фридман<sup>22</sup>), данная идея успела получить распространение во многих капиталистических странах.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что общепринципиальное и классическое территориальное моделирование политического управления не соответствует положению дел, сложившемуся в мировой политике в начале XXI века. Акцент в исследованиях все больше перемещается на технологические концепции организации управленческих процессов. Мы уже упоминали одну из них, которая получила название The New Public Management, помимо неё основными моделями также являются модели «рациональной бюрократии» (институциональные модели) и «нового метода управления governance», который включает разнообразные формы управления. Сравнительный анализ данных подходов не входит в задачи нашего исследования, отметим лишь, что их внедрение в сферу политического управления отражало представления об управленческой эффективности на разных этапах исторического развития. Тем не менее, все они способствовали сближению политических практик различных государств и снижению уровня национальных отличий в организации политических процессов. Например, создание регламентированной профессиональной государственной службы – основа функционирования государства, в том или ином виде она реализована во всех суверенных образованиях. В то же время, формирование развитой системы бюрократии создаёт некоторые общие проблемы, в том числе проблемы соотношения политики и управления, неэффективности деятельности чиновников (в её различных проявлениях: аллокационная неэффективность, X-неэффективность)<sup>23</sup>, которые нельзя исключить из политического

---

<sup>21</sup> Nordhaus D.W., The Political Business Cycle // The Review of Economic Studies. Vol. 42. No. 2. 1975.

<sup>22</sup> Friedman M., Inflation and Unemployment (Nobel Memorial Lecture, December 13, 1976) // Economic Sciences 1976.

<sup>23</sup> Niskanen W.A., Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham, 1994.

процесса, можно лишь попытаться частично сократить их масштаб путём интеграции принципов меритократического отбора персонала (здесь мы опять возвращаемся к идеям В.Вильсона).

Таким образом, поиски повышения эффективности политического управления продолжились в иной плоскости, и в 70-80-е годы XX столетия (точные временные границы для нас не важны) начинает формироваться концепция The New Public Management, результатом которой стали менеджериальные модели политического управления (основными из которых являются модели, «позволяющие» менеджерам управлять (Австралия, Швеция), и модели, «заставляющие» менеджеров управлять (Великобритания, Новая Зеландия)<sup>24</sup>). Наряду с экономическими методами управления (многие из которых, однако, используются лишь формально: в первую очередь, методы планирования и стратегического анализа, что повышает уязвимость государств перед экономическими кризисами, как будет показано на примере США и Франции), концепция «нового государственного управления» привнесла в политическую практику идеи оптимизации деятельности правительств (сокращения расходов на их содержание) и оценки эффективности системы управления, что также способствовало смешению управленческих моделей, поскольку добиться поставленных целей возможно лишь используя достаточно ограниченный набор технологических решений.

Одним из вариантов осуществления первой из них является модернизация оперативного функционирования институтов управления путём внедрения таких принципов, как<sup>25</sup>:

1. децентрализация (как в пределах одного уровня управления, так и между ними), в том числе заключение контрактов на выполнение определённых функций частными организациями (включая их инкорпорирование в структуру вооружённых сил)
2. привлечение внешних производителей для выполнения государственных заказов (в данном контексте вспомним отношения оборонных ведомств США и компании «Боинг»)
3. перераспределение полномочий между различными органами и т.д.

С другой стороны, подобных мер не всегда достаточно для изменения традиций государственного управления, складывавшихся не одно десятилетие. В этих случаях может происходить реструктуризация всей управленческой системы. Рассматривая организацию политического управления в Швеции, мы уже отмечали характерную для неё

---

<sup>24</sup> Kettl D.F., The Global Revolution in Public Management, Driving Themes, Missing Links // Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 16, №3, 1997, pp. 447-448.

<sup>25</sup> Bertucci G., Alberti A., The United Nations Programme in Public Administration: reinventing itself to help reinvent public administration // International Review of Administrative Sciences. № 71(2). 2005.

черту, заключающуюся в разделении министерств, обладающих политическими функциями, и независимых агентств, осуществляющих технологическое управление. Данный феномен присущ также и другим государствам (в первую очередь, англосаксонского происхождения). Противоположную группу составляют так называемые министерские страны, в рамках которых министры имеют как политические, так и управленческие полномочия (именно они определяют основные механизмы реализации политических программ), но также выступают в качестве особых государственных органов. К классическим примерам таких стран можно отнести Францию, Италию, Испанию, Германию (то есть романские и германские государства), Россию. Чёткое разделение между ними прослеживалось достаточно долго, однако в начале 90-х годов прошлого века начался процесс их сближения. Особенно это проявилось в министерских государствах, в которых постепенно стали появляться независимые от правительства институты, в первую очередь в высокотехнологичных областях<sup>26</sup>.

Вместе с этими тенденциями в целях повышения эффективности деятельности правительств началось активное развитие технологий её оценки, которые позволили бы поставить в прямую зависимость будущее государственных управленцев от результатов их работы (что достаточно трудно сделать в политической среде, где большое значение имеют факторы межпартийной, а часто и межклановой борьбы). В концепции *The New Public Management* оно получило название «управление по результатам». Таким образом, помимо проблемы соотношения политики и управления появляется новая проблема соотношения «ответственного» и «эффективного управления»<sup>27</sup>. «Управление по результатам» в качестве главного критерия оценки управленческой деятельности предлагает эффективность, выраженную в количественных показателях. Другими словами, за условную единицу времени деятельность конкретного института управления должна дать определённый результат, который можно измерить математическими методами. Такой подход является достаточно конструктивным в корпоративном управлении, но в сфере политики возникает целый ряд сложностей, связанных с тем, что государства имеют иные цели, чем ориентированные на получение максимальной прибыли частные компании, поэтому экономические методики не всегда успешны в случае их перенесения в процессы политического управления (что является самой серьёзной проблемой всех менеджериальных моделей в политологии).

Как бы то ни было, появление идеи «управления по результатам» также

---

<sup>26</sup> Independent Administrative Authorities, ed. by M.Caranta, M.Andreas and D.Fairgrave. London, British Institute of International and Comparative Law. 2005.

<sup>27</sup> Pfiffner J.P., Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus efficiency // Benz A., Siedentopf H., Sommermann K.P. (eds.), Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König. Berlin. 2004.

способствовало постепенной ликвидации традиционных территориальных (в национальном и региональном измерении) особенностей в практиках политического управления. Во многих странах были созданы одинаковые органы оценки эффективности деятельности управленческих структур, в своих действиях исходящие из одних и тех же теоретических установок. Так, в Великобритании уже с 1970-х годов существует Агентство по развитию и оптимизации деятельности местных органов власти, в Австралии Комиссия по национальному аудиту, а в Новой Зеландии Комиссия по государственным услугам, с целью внедрения следующих принципов<sup>28</sup>:

1. использование информации о целевых и фактических значениях показателей, характеризующих эффективность и результативность деятельности органов власти на стадиях планирования и оценки
2. выделение в качестве объектов управления программ-комплексов взаимосвязанных мероприятий, направленных на решение общих задач, а не абстрактного понятия «деятельность организации»
3. предоставление руководителям среднего звена («менеджерам программ») достаточной степени свободы в принятии решений, которая обеспечивает возможность достижения целевых значений показателей в области эффективности и результативности
4. наличие формализованной взаимосвязи между результатами деятельности управленческих структур и поощрениями/санкциями по отношению к их руководству и сотрудникам.

В упрощённом понимании эти институты осуществляют надзор над программным планированием и исполнительной деятельностью органов власти, затем, на основании сделанных выводов, происходит пересмотр неэффективных методов и механизмов управления и выносятся дисциплинарные решения. На самом деле, система аудита в той же Австралии намного сложнее и многограннее. Она представляет собой разветвлённую сеть различных каналов воздействия, совокупное влияние которых формирует максимальные гарантии эффективного функционирования (comprehensive assurance)<sup>29</sup>. Такая же ситуация наблюдается и в Великобритании, и в Новой Зеландии, и во многих других государствах (в России схожие функции на федеральном уровне выполняет Счётная палата, а на региональном Контрольно-счётные палаты субъектов федерации), что опять-таки приводит к обобщению международного опыта политического управления.

---

<sup>28</sup> Добролюбова Е.И., Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // Вопросы государственного и муниципального управления. №3. 2008, с.134.

<sup>29</sup> Public Sector Internal Audit: Better Practice Guide. Australian National Audit Office. September 2012, p.7. URL://http://anao.gov.au (дата обращения: 23.10.2012).

Тем не менее, мы уже отмечали, что менеджерские модели политического управления и концепция The New Public Management имеют серьёзные недостатки, обусловленные специфическими особенностями института государства, который в своей деятельности должен найти максимально идеальное сочетание экономических, социальных, внешнеполитических интересов и вопросов безопасности. В то же время, становится очевидно, что в одиночку государство не в состоянии обеспечить эффективное управление, учитывающее все существующие факторы риска, поэтому постепенно начинает развиваться отличная от предыдущих концепция управления, получившая название «новый метод управления governance». Российский политолог Л.В.Сморгунов характеризует его следующим образом: «Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно [политическое руководство] способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, вырабатывая социально значимые решения»<sup>30</sup>. Основным мотивом идеи governance является необходимость включения в управленческий процесс (в более узком понимании в процесс принятия решений) институтов гражданского общества и представителей интересов бизнес-сообщества (ассоциаций предпринимателей, предприятий и т.д.), которые на современном этапе одновременно становятся субъектами и объектами политического управления при координирующей роли государства. В результате некоторые исследователи пытаются превратить концепцию «нового метода управления» в формализованный подход на основании данного критерия. Так, австралийский профессор В.Бёрнс (W.Burns) вновь возвращается к территориальному моделированию, но уже в новом измерении, выделяя следующие модели<sup>31</sup>:

1. европейскую, главной отличительной чертой которой является сочетание нескольких процессов выработки механизмов управления (государство-регионы-бизнес/гражданское общество; ЕС-регионы-бизнес/гражданское общество), развивающихся параллельно
2. модель управления, существующую в США, Австралии, Бразилии и в некоторой степени Великобритании, где государство само определяет основные бизнес направления и управленческие методы
3. инсайдерскую (Индонезия, Филиппины, Вьетнам и Китай; характеризуется концентрацией доступа к власти и влиянию на общественное мнение у узкой

---

<sup>30</sup> Сморгунов Л.В., В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб, 2012, с.44.

<sup>31</sup> Burns W., The three waves of corporate public affairs development in Asia // Journal of Public Affairs. Vol. 12. No.1. 2012.

группы лиц, сращиванием персонального статуса с социальным и огромной ролью государства в экономике) и «открытую» (прозрачная система управления, участие в процессе принятия решений населения и экономических субъектов через механизмы гражданского общества; примеры конкретных государств не приводятся) в Азии.

На наш взгляд, подобная точка зрения вызвана неправильным пониманием сути концепции *governance*, которая не ограничивается вовлечением гражданского общества в политические процессы и перенесением акцента с вертикального/иерархического управления на горизонтальное взаимодействие. Фактически, она не предполагает наличие какой-либо жёсткой методологии в управленческой практике, могут использоваться технологии различной природы и характера в зависимости от степени их эффективности в конкретных обстоятельствах (более того, осуществление политического управления только на основании сетевых принципов невозможно, необходим их синтез с бюрократическими, экономическими и иными методами). Таким образом, можно сделать вывод, что в рамках «нового метода управления *governance*» происходит формирование глобального «пула» технологий политического управления (в который входят технологии, имеющие различное теоретическое обоснование, но показавшие свою эффективность) в рамках которого государства делают свой выбор, исходя из тех или иных целей. Другими словами, явление, которое мы ранее охарактеризовали как заимствование технологий, становится общераспространённой практикой, в результате чего управленческие стратегии государств в разных областях могут исходить из совершенно различных концептуальных оснований.

Поэтому, как уже отмечалось в самом начале работы, формируется явление технологических конфигураций, представляющих собой совокупность характеристик управленческой системы, которая не может быть объяснена с помощью формально-логических связей, формирующих институт модели. Особенностью конфигураций является то факт, что изменения одной части конфигурации не ведут к системной трансформации государственного управления из-за отсутствия технологической зависимости между разными управленческими сферами. В качестве примера рассмотрим классические модели федерального и унитарного государства и такие страны, как Канада, Германия и Англия. Первые две из них являются федерациями в классическом понимании, Англия традиционно считается унитарным государством в федералистском окружении (Великобритания). Современное положение дел, однако, имеет существенные отличия<sup>32</sup>: если в сфере охраны окружающей среды данное соотношение сохраняется, так как в

---

<sup>32</sup> Capano G., Rayner J., Zito A.R., Governance from the bottom up: complexity and divergence in comparative perspective // Public Administration. Vol. 90, No. 1. 2012.

Канаде и ФРГ используется стратегия полицентричного управления с распределением полномочий между центральными и местными властями, а английский подход характеризуется крайней степенью иерархичности, то уровень централизации образовательной политики Канады уже вплотную приблизился к стандартам, принятым в Англии, где, в свою очередь, развивается тенденция децентрализации управления лесным хозяйством по канадскому образцу, в то время как лесная политика Германии полностью подконтрольна федеральному кабинету министров. При этом международное распространение управленческих технологий не ограничивается Западной Европой, Северной Америкой и Австралией. Существуют механизмы их перенесения и на страны с иной экономической структурой. Одним из них является экспорт технологий, суть которого заключается в следующем: если у страны их нет, она вынуждена создавать более выгодные условия для иностранных компаний, ими обладающих, независимо от принятых управленческих традиций (наоборот, именно приход на рынок международного капитала и формирует стиль управления)<sup>33</sup>. В принципе, подобная ситуация складывается в России, которая стремится к освоению нефтегазоносных месторождений в районах вечной мерзлоты. То же самое происходит и в других динамично развивающихся государствах, в том числе КНР, успешно интегрирующей западные управленческие технологии в социалистическую концепцию.

В этих условиях снижается роль традиционных политических партий, нацеленных на отстаивание определённой идеологической линии (что мы можем наблюдать практически во всех западных государствах, где различия между партийными платформами зачастую еле уловимы); для получения электоральной поддержки правительства вынуждены искать новые способы коммуникации с обществом, в результате чего начинает развиваться явление «вовлечения в публичность» (GR-деятельность)<sup>34</sup>, которое предполагает не только активизацию информационного обмена между государством, обществом и бизнесом, но и создание форматов совместного принятия решений. Посредством этого инструмента может решаться проблема превентивного позиционирования политического курса государства (в том числе по преодолению экономических кризисов), поскольку подобная «система размещения информации о политическом продукте во внешних и внутренних коммуникационных каналах на рынке превращается в комплекс действий, с помощью которых в сознании

---

<sup>33</sup> Henisz W.J., Zelner H.A., Political Risk Management: A strategic perspective. A Working Paper of the Reginald H.Jones Center. 2002.

<sup>34</sup> Сморгунов Л.В., В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб, 2012, с.36.



потребителя создаётся образ этого продукта»<sup>35</sup>. В некоторых случаях этот метод может подменяться технологиями манипулирования общественным мнением, когда обществу представляются так или иначе искажённые данные (что мы увидим в третьей главе диссертации на примере США). Тем не менее, влияние на общество с помощью коммуникационных каналов и формирование у избирателей представления о политических процессах превращается в одну из наиболее значимых «способностей» государства.

Концепция «способностей государства» (state capacities) является очень важной для настоящего исследования: в её рамках предполагается выделение определённых характеристик государства, которые определяют направление и динамику его развития. К ним относятся «способности», отражающие все существующие подходы к оценке политического управления, в том числе: «управленческие способности, правительственные способности, менеджериальные способности, способности формулировать политику, политические способности, институциональные способности и др., что раскрывает усложнение самого процесса управления современным государством при выделении его роли в организации процесса управления»<sup>36</sup>. Помимо вышперечисленных важнейшими «способностями» государства XXI века представляются уже упоминавшаяся способность формировать политическое сознание избирателей, способность вести переговоры с другими субъектами политико-экономических отношений, способность адаптации к изменениям внешних обстоятельств и т.д. Таким образом, потенциал государства рассчитывается на основе совокупного индекса его отдельных способностей, более того, данный подход может стимулировать модернизацию государственного аппарата и его управленческих институтов. В этом же контексте может быть наполнена новым содержанием концепция «кризисных государств»<sup>37</sup> (failed states, failing states и т.д.), но уже на основании чётких критериев и механизмов выделения. В этом случае «кризисное государство» перестаёт быть абстрактным понятием, которое может быть применено к обозначению того или иного образования по воле исследователя или исходя из тех или иных политических задач, оно становится категорией обозначения конфигураций политического управления, которые не позволяют использующим их государствам стабильно развиваться.

Формирование «способностей государства», которые ввиду всего вышесказанного становятся базовой единицей анализа политического управления, в свою очередь,

---

<sup>35</sup> Ачкасова В.А., О новой парадигме политического маркетинга // ПОЛИТЭК. Том 9, №3, 2013, с.222.

<sup>36</sup> Кулакова Т.А., Определение соотношения концепций способности государства, нового способа управления и политико-административных режимов // Демократия и управление. №2 (4), 2007, с.17.

<sup>37</sup> Cooper R., The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century. London. 2003.

происходит на основании применения определённых технологий в конкретных сферах и областях. Именно такой подход мы будем использовать в нашей работе в следующих главах. Сейчас же необходимо определить, от каких «способностей государства» в первую очередь зависит эффективность его политического управления в условиях финансовых и экономических кризисов. Очевидно, что одна из них связана с организацией бюджетных процессов. Нельзя не отметить, что эта область имеет разные грани – даже беглый взгляд по статистическим данным позволяет выделить большое количество групп стран в зависимости от применяемых ими технологий бюджетно-экономического управления:

1. если в качестве основания для классификации взять произведённую государствами добавленную стоимость (в % от ВВП), то мы увидим, что её распределение между сельским хозяйством, промышленностью и сферой услуг существенно отличается в разных странах (есть примеры, характеризующиеся доминированием одного из секторов, другие же отличаются сбалансированной структурой)
2. рассматривая инфляционные показатели, мы также столкнёмся с широким спектром случаев от дефляции и умеренной/«управляемой» инфляции до неконтролируемой гиперинфляционной динамики
3. большее единодушие наблюдается в изменении расходов на армию и вооружение: их рост происходит лишь в некоторых государствах, в подавляющем большинстве стран их уровень планомерно снижается.

Отметим, что границы разделения государств на группы по большей части условны, так как в данной части нашей работы мы не ставили перед собой цели их типологизации по приведённым показателям; основной задачей на этом этапе было показать принципиальные подходы к анализу технологий бюджетно-экономического управления, мы же в разделе 2.2. попробуем продемонстрировать возможности инновационного управления активами, традиционно рассматриваемыми исключительно в качестве источников бюджетных доходов.

Второй важнейшей «способностью» является устойчивость структурной организации процессов управления, которая выражается в распределении полномочий между различными управленческими уровнями. На современном этапе уровневая система присуща практически любому государству независимо от принципов его территориального деления. Связано это со сложностью процессов, протекающих во всех пространственных измерениях (экономическом, социальном, медийном и т.д.). Очевидно, что центральное правительство неспособно уследить за всеми тенденциями, проявляющимися в разных социальных и территориальных группах, что, однако, необходимо, так как современный уровень развития информационных технологий

позволяет власти считаться эффективной, только если она эволюционирует вместе с общественными запросами<sup>38</sup>, поэтому возникает необходимость в распределении полномочий между несколькими уровнями управления. В качестве примера рассмотрим Португалию. Данный выбор объясняется следующими причинами: на её территории применяются различные формы административного устройства (это унитарное государство, в состав которого, тем не менее, входят автономные регионы), а её система управления являлась объектом активного реформирования в начале нового столетия. Соответственно, сейчас в стране выделяются три основных управленческих уровня<sup>39</sup>:

1. прямое государственное управление (включает все институты, непосредственно составляющие систему государственной власти, как центральные, так и местные)
2. не прямое государственное управление (осуществляется структурами, с формальной юридической точки зрения не относящимися к государству как политическому образованию, но действующими в его интересах (общественно-государственные организации, государственные предприятия и т.д.))
3. автономное управление (региональные и местные автономные администрации, общественные объединения и др.).

Как видно, в Португалии используются определённые технологии разделения управленческих функций между различными уровнями, при этом уровневая система имеет мало общего с традиционным представлением о властной вертикали от национального кабинета министров до органов местного самоуправления. Определением эффективности используемых в данном контексте технологий мы займёмся в одном из разделов следующей главы (дальнейшее развитие технологии уровневого управления получают в контексте формирования наднациональных институтов, что мы также более подробно изучим впоследствии). С другой стороны, всё-таки отметим, что и здесь существуют некоторые исключения, причём, как ни странно, к ним можно отнести классическую федерацию, а именно Австралийский Союз, где нет промежуточных звеньев управления (вместо этого чёткая субординационная модель: федеральное правительство - правительства штатов - муниципальные власти).

Вторым аспектом процесса распределения полномочий политического управления между различными уровнями, на котором мы не будем акцентировать внимание в остальных частях работы, но который будет так или иначе проявляться по ходу

---

<sup>38</sup> Basle M., Evaluation des politiques publiques et gouvernance a differents niveaux de gouvernement // Cahiers economiques de Bretagne. №2. 2000.

<sup>39</sup> Public Administration Structure of Portugal // Directorate General for Administration and Public Employment (DGAEP) of Ministry of Finance and Public Administration.  
URL://<http://www.dgap.gov.pt/eng/index.cfm?OBJID=be686048-15cb-4283-b213-515ee059b164> (дата обращения: 23.11.2012).

исследования, является область взаимодействия с частными субъектами. Действительно, в условиях концентрации значительных сырьевых, финансовых и трудовых ресурсов в негосударственном секторе переоценить её важность для самого государства довольно трудно, фактически невозможно. При этом также можно определить её основные характеристики, к которым относятся:

1. масштаб передаваемых коммерческим структурам управленческих полномочий
2. степень влияния частных акторов на определение стратегии политического управления
3. формирование благоприятной среды для развития экономики и производства.

Кто-то может сказать, что последняя проблема решена в европейских государствах и странах Северной Америки, поэтому вопрос об эффективности механизмов создания благоприятных условий ведения бизнеса не представляет исследовательской ценности. Но, во-первых, существует необходимость внедрения подобных технологий в развивающихся странах, а, во-вторых, не так благополучно обстоят дела в тех же государствах Европейского Союза, что подтверждают европейские авторы, знающие ситуацию изнутри. Так, Р. ван Шенделен [R. van Schendelen] отмечает, что в ЕС сложилась особая модель [Triple P model], в рамках которой успешно развиваются те частные компании, которые благодаря юридическим тонкостям находят самые выгодные процедуры и позиции в законодательстве, а также наиболее благожелательных чиновников в союзной политической иерархии<sup>40</sup>. Таким образом, складывается картина, серьёзно отличающаяся от тех идеалов, которые формируют в нашем сознании различные рейтинги привлекательности инвестиционного климата (например, в первую двадцатку стран рейтинга Всемирного банка 2012 года входят 6 представителей ЕС, а также Норвегия и Исландия)<sup>41</sup>.

Не менее сложной представляется и проблема допущения бизнес структур к влиянию на принятие решений в области политического управления. Наиболее остро она стоит как раз перед демократическими государствами, политическая система которых основывается на избирательных процессах, поскольку победа на выборах без поддержки предпринимательского сообщества практически невозможна. Соответственно, правительство вновь оказывается перед необходимостью нахождения «золотой середины», рискуя попасть в зависимость от национального или международного капитала или

---

<sup>40</sup> Schendelen R. van, New trends of public affairs management at the EU level // Journal of Public Affairs. Volume 12, Issue 1. February 2012.

<sup>41</sup> Doing business in a more transparent world / A Copublication of the World Bank and The International Finance Corporation. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2012, p.6. URL://<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf> (дата обращения: 01.12.2012).

потерпеть поражение в следующей избирательной кампании. Традиционно выделяются четыре основные стратегии политического менеджмента со стороны частных компаний<sup>42</sup>:

1. стратегия реагирования (изменение механизмов ведения бизнеса вслед за изменением устанавливаемых государством стандартов или его структурная перестройка (например, перенос производства в страны с менее жёсткими экологическими стандартами))
2. стратегия предупреждения (поиск инструментов, позволяющих заранее узнавать планируемые действия государственных органов; найм на работу экспертов из государственных структур)
3. защитная стратегия (лоббирование, активное отстаивание существующего положения дел)
4. активная стратегия (воздействие на институты принятия решений с целью изменения законодательства в нужную сторону).

Главная проблема, с которой здесь сталкивается исследователь, - это отсутствие доступа к информации, ведь даже не во всех государствах существует обязанность раскрывать источники финансирования политических партий, не говоря о связях отдельных политиков с бизнес структурами. Обнародование подобных сведений обычно происходит постфактум в результате смены правящей политической элиты (вспомним хотя бы ситуацию с бывшим президентом Французской Республики Н.Саркози).

Вопрос передачи части полномочий от государственных институтов коммерческим структурам также является достаточно актуальным. Особенно это касается государств, которые в качестве основной технологии выбрали технологию децентрализации (или в которых, в соответствии с теорией рационального выбора, локалистским и функционалистским подходами, децентрализация стала самостоятельным процессом<sup>43</sup>), так как она представляет собой единый процесс, в рамках которого расширяются функции органов местного самоуправления и происходит вовлечение частных субъектов в сферу управления. Мы уже отмечали, что это один из способов оптимизации деятельности правительства и государственного бюрократического аппарата. Кроме того, муниципалитеты, получающие новые полномочия, не всегда оказываются готовы к их реализации (как в отношении финансирования, так и в отношении обеспечения квалифицированным персоналом, что мы увидим в третьей главе на примере Финляндии). В результате в ряде стран сформировалось явление, получившее название «приватизации

---

<sup>42</sup> Oliver C., Holzinger I., The effectiveness of strategic political management: a dynamic capabilities framework. Schulich School of Business, York University. 2008.

<sup>43</sup> Ланко Д.А., Децентрализация в политическом процессе: на примере Финляндии: канд. диссертация на соискание степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. СПб, 2001, с.13-15.

местного самоуправления»<sup>44</sup>.

Последнюю «способность государства», которая, на наш взгляд, существенно влияет на характер протекания экономических кризисов в государстве, и которую мы подробно рассмотрим в нашей работе, является способность к рациональной интеграции. На первый взгляд, вроде бы очевидно, что глобализация не оставляет правительствам другого выбора, кроме участия в максимальном числе региональных и трансрегиональных объединений (исключение из международных организаций рассматривается как средство воздействия на государство), однако проявляющиеся сегодня кризисные процессы в системе мировой экономики заставляют задуматься о необходимости проведения подробного анализа с целью выявления правильной стратегии поведения в современном мире. Даже если оставить в стороне случаи, подобные последовательному выходу Украины и Узбекистана из антироссийских проектов экономической интеграции, которые можно считать элементами политической игры (что, однако, тоже представляет собой определённый технологический выбор), нельзя игнорировать появляющиеся признаки возможного приостановления членства Соединённого Королевства в Европейском Союзе на официальном уровне. Совсем недавно британский премьер-министр объявил о решении отказаться от участия в планируемом углублении европейских интеграционных процессов (в первую очередь, создании налогового союза)<sup>45</sup>. Особо выделим тот факт, что Д.Кэмерон вынужден был пойти на такое заявление в связи с ситуацией во внутренней политике, характеризующейся падением уровня поддержки консерваторов из-за недовольства положением дел в евроэкономике со стороны населения. В то же время, отметим, что нынешнее положение дел – всего лишь новый всплеск появившейся одновременно с созданием первых международных институтов дискуссии об эффективности межгосударственной интеграции. Так, «классики политической экономики И.А.Смит и Д.Рикардо выступали против торговых альянсов, аргументируя свою позицию тем, что они мешают нормальному развитию международного товарообмена и сдерживают свободную рыночную конкуренцию...[тогда как] немецкий экономист Ф.Лист выдвигал контраргументы в защиту таможенных союзов, доказывая их необходимость для защиты формирующихся индустриальных отраслей»<sup>46</sup>.

Итак, мы подошли к завершению первого раздела теоретической части нашей работы, и, несмотря на то, что большая часть исследования ещё впереди, считаем необходимым ещё раз повторить его основные выводы. В условиях развивающейся

---

<sup>44</sup> Там же, с.84.

<sup>45</sup> UK Prime Minister's statement on European Council. 17 December 2012. URL://<http://www.number10.gov.uk/news/prime-ministers-statement-on-european-council> (дата обращения: 25.11.2012).

<sup>46</sup> Васильева Н.А., Лагутина М.Л., Глобальный Евразийский регион: опыт теоретического осмысления социально-политической интеграции. СПб, Издательство Политехнического университета. 2012, с.51.

глобализации и аналитической разработки концепции «нового метода управления governance» происходит формирование глобального «пула» технологий политического управления (в который входят технологии, имеющие различное теоретическое обоснование, но показавшие свою эффективность), в рамках которого государства делают свой выбор, исходя из тех или иных целей и обстоятельств. Другими словами, явление, которое можно охарактеризовать как заимствование технологий, становится общераспространённой практикой, в результате чего управленческие стратегии государств в разных областях могут исходить из совершенно различных концептуальных оснований (поэтому в таких унитарных образованиях, как Англия, в некоторых сферах можно встретить примеры федералистского управления, а в классических федерациях, вроде Германии, случаи крайней управленческой централизации).

Это, в свою очередь, обусловило появление феномена, который может быть охарактеризован как технологическая конфигурация политического управления, которая, также как и модель, представляет собой совокупность характеристик управленческой системы, но не предполагает наличие обязательной формально-логической взаимосвязи между ними. Таким образом, в современном политологическом анализе возникает следующее соотношение моделей и конфигураций: модели становятся методологической основой исследования реальных конфигураций управления. Единицей исследования в этом случае выступают так называемые «способности» государства (именно этого подхода мы будем придерживаться в нашей работе), спектр которых охватывает все существующие теоретические разработки, в том числе концепции бюрократического, менеджериального (The New Public Management) и сетевого управления.

Формирование «способностей государства», в свою очередь, происходит на основании применения определённых технологий в конкретных сферах и областях, а их средний уровень определяет направление и динамику развития государства. Тем не менее, если рассматривать конкретные ситуации, например, воздействие финансовых и экономических кризисов на эффективность политического управления, некоторые «способности» оказываются более значимыми, чем остальные. В данной диссертации мы остановимся на следующих управленческих областях, в рамках которых происходит формирование определённых «способностей», влияющих на характер протекания кризисных процессов в государстве:

1. сфера бюджетных процессов (в контексте инновационного управления традиционными экономическими активами государства)
2. структурная организация/система управленческих уровней (в том числе в контексте взаимодействия с частными субъектами)

3. участие государств в международных и наднациональных институтах.

В то же время, анализируя положение дел в этих сферах и в конкретных государствах, мы неизбежно столкнёмся с рядом других важных «способностей», которые так или иначе воздействуют на функционирование государств в кризисных условиях.

## **1.2 Политические основания формирования системных экономических кризисов**

В этом разделе нашей работы мы постараемся рассмотреть теоретические вопросы, касающиеся взаимосвязи используемых технологий политического управления и их конфигураций с явлением системных экономических кризисов в контексте параллельного развития политических процессов и экономических тенденций. В этом контексте будут проанализированы основные идеи концепции циклического функционирования экономических систем, а также представлено авторское понимание категории кризиса путём выявления его основных характеристик. Тем не менее, поскольку диссертация носит политологический характер, некоторые положения экономической теории будут изложены в виде тезисов, являющихся результатами исследований специалистов в области финансового анализа, менеджмента и других направлений.

Вначале уточним некоторые терминологические моменты: понятие «кризис» стало использоваться в социальных науках европейских стран только в Новое время, куда оно пришло из медицины, не утратив, однако, своего значения, при этом его история и трактовка смысла были схожи во всех основных европейских языках того времени (французском, итальянском, английском). В целом, его эволюция подробно изложена в статье «Кризис: полезная категория пост-социального исторического анализа» (Crisis: a useful category of post-social historical analysis) Дж.Шанка (J.Schank)<sup>47</sup>, и нет никаких оснований не согласиться с её автором в том, что общий смысл концепции кризиса должен восприниматься однозначно: это период отрицательного развития, когда осуществляются изменения, после которых начинается восстановление или происходит крах. Однако подобной ясности нет, когда мы начинаем рассматривать причины, формы, характеристики и последствия кризисных явлений. Это наглядно проявляется и в сфере экономики: практически все известные экономисты соглашались с определением кризиса, сформулированным ещё Дж.М.Кейнсом: «кризис – это характерная черта экономического цикла, то есть внезапная и резкая, как правило, смена повышательной тенденции

---

<sup>47</sup> Schank J.B., Crisis: a useful category of post-social historical analysis // American Historical Review. October 2008, p. 1091-93.



понижительной»<sup>48</sup>. Не вызывает серьёзных разногласий и утверждение о том, что кризисы случаются периодически, а тенденции, характерные для следующих кризисов, схожи с процессами, связанными с возникновением предыдущих. Более того, иногда кризисы могут в точности повторять те, которые случились на десятки или даже сотни лет раньше. Доказательства этого факта носят не только теоретический, но и практический характер – достаточно сравнить сформулированные К.Марксом в работе «Экономический кризис в Европе»<sup>49</sup> причины банковского кризиса середины XIX века и основания возникновения его преемника конца первого десятилетия XXI столетия. Фактически, реализовывались одни и те же мошеннические схемы, что привело к краху всего банковского сектора в целых странах (например, в Исландии). Точно так же, как и сегодня, тогда стояла проблема выплаты бонусов менеджерам высшего звена в условиях нехватки ликвидности в учреждениях, которыми они управляли – единственное, что отличалось – это формы премиальных выплат.

Как мы уже могли понять, теория кризисов предполагает нелинейное развитие экономических систем. Вместо этого предлагается концепция экономических циклов, представляющих собой последовательную смену определённых состояний экономики. Классическими аналитическими подходами, разработанными в её рамках, являются: классическая теория длительных (50-летних) экономических циклов, предложенная в начале XX века российским экономистом Н.Д.Кондратьевым и теория малых (протяжённостью около 3 лет (40 месяцев)) и крупных (включающих обычно два или, очень редко, три малых) циклов, сформулированная примерно в это же время англичанином Дж.Китчином, а также теория циклов деловой активности К.Жюглара<sup>50</sup>. Каждый из них имеет ряд недостатков, поскольку экономическое развитие не всегда можно разделить на чёткие этапы, последовательно сменяющие друг друга: зачастую на одном временном отрезке сосуществуют тенденции различной направленности, особенно это проявляется в сложных системах взаимодействия, поэтому появилось большое количество исследований, пытающихся тем или иным способом модифицировать идею экономических циклов с целью объяснения противоречий. Для нас, однако, важна идея, которая их объединяет, а именно утверждение о том, что кризисы неизбежны вследствие системной организации экономики и представляют собой кульминацию отрицательной

---

<sup>48</sup> Кейнс Дж.М., Общая теория занятости, процента и денег. Москва, 2001, с.129.

<sup>49</sup> Маркс К., Экономический кризис в Европе // Собрание сочинений К.Маркса и Ф.Энгельса, Том 12. Москва. 1955, с.51-52.

<sup>50</sup> Кондратьев Н.Д., Кризис 1920-1921 гг. в системе общего движения конъюнктур // Кондратьев Н.Д., Яковец Ю.В, Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. Москва. 2002; Kitchin J., Cycles and trends in economic factors // The Review of Economics and Statistics. 1923, p.10; Juglar C., Des crises commerciales et de leur retour periodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis. Paris. 1862, p.5,6.

фазы развития.

В том, что касается определения системности экономических кризисов (сразу отметим, что за единицу анализа мы принимаем национальную систему политико-экономического управления, то есть системный кризис – кризис, обусловленный характеристиками используемой конфигурации технологий в этой сфере), мы будем придерживаться разработок и методик, предложенных специалистами МВФ. Они выделяют следующие основные виды кризисов: банковские кризисы – кризисы, связанные с неспособностью некоторой совокупности кредитных организаций осуществлять свою деятельность, валютные кризисы – обесценивание национальной валюты как минимум на 30% (к этой же группе относятся и инфляционные потрясения), долговые кризисы – необходимость реструктуризации государственных долгов, как внутренних, так и внешних<sup>51</sup>. Исходя из этого, на 2012 год выделено 147 банковских, 218 валютных и 66 долговых кризисов (иногда они совпадают: всего было 11 банковско-долговых, 28 банковско-валютных, 29 валютно-долговых и 8 тройных кризисов). Таким образом, можно выделить первое условие системности кризисов на национальном уровне – охват нескольких измерений (одновременное или взаимосвязанное возникновение нескольких видов кризисных процессов), так как кризис в одной области может быть спровоцирован некомпетентностью конкретных руководителей, особенностями отдельных разделов законодательства или внешними факторами (другими словами, он не предполагает возможность краха всей системы политико-экономических отношений). Существуют и иные, инструментальные критерии выявления системных кризисов, которые, помимо очевидного падения ВВП/темпов роста ВВП, включают необходимость длительной поддержки ликвидности финансового сектора/промышленности и реструктуризации банковских издержек (не менее чем в размере 3% ВВП), национализацию системообразующих финансово-экономических учреждений, потребность в государственных гарантиях и покупке активов со стороны государства (в размере не менее 5% ВВП)<sup>52</sup> и т.д. В то же время, если эти условия (или их часть) не выполняются, то есть кризис не является системным, это не означает, что в национальной экономике отсутствуют отрицательные процессы (например, в случае региональных или мировых кризисов) – в контексте глобальной взаимозависимости, высокого уровня международного разделения труда и интеграционных процессов это выглядит невозможным, однако тогда большее значение имеет международная конъюнктура (фактически, государство оказывается её заложником) а не качество организации

---

<sup>51</sup> Laeven L., Valencia F., Systemic Banking Crises Database: An Update // IMF Working Paper WP/12/163. IMF Research Department. June 2012.

<sup>52</sup> Там же.

управленческих процессов, и здесь уже нужно искать пути реформирования и модернизации системы транснационального взаимодействия в целом, что не входит в задачи нашей работы.

В контексте доминирования на протяжении 70-н.90-х годов XX века концепции The New Public Management и построенных на её основе менеджериальных моделей управления, выявление причин кризисов и разработка механизмов их преодоления ограничивались экономическими дисциплинами, политическая составляющая фактически исключалась из этих процессов. В результате сформировалось представление, что кризисы обуславливаются совокупностью следующих факторов<sup>53</sup>:

1. недопотреблением масс (С.Сисмонди)
2. перенакоплением промышленного капитала (марксисты)
3. циклами капиталовложений
4. «волнами инноваций» (Й.Шумпетер)
5. расширениями и сжатиями денежной массы/кредита (монетарная теория).

На наш взгляд, подобная точка зрения ошибочна, особенно по отношению к системным кризисам: трансформации принципов социального взаимодействия, способные поставить под угрозу функционирование всей национальной (региональной/глобальной) системы хозяйствования, не могут происходить под воздействием только экономических или финансовых причин, так или иначе они связаны с особенностями используемой конфигурации политического управления. Поэтому следует отказаться от методологического редукционизма и предположения о существовании универсального математико-дедуктивного метода в исследовании экономических явлений и заменить их концепцией аналитического плюрализма<sup>54</sup> (что происходит в рамках теоретического развития «нового метода управления governance»). В этом и состоит суть нового подхода к теории кризисов, складывающегося в последнее время в рамках англо-саксонской исследовательской школы и уже получившего определённое распространение в работах российских авторов (правда, пока только в декларативном виде без разработки конкретных инструментов анализа). Именно благодаря нему мы можем сделать вывод о том, что существует обоюдная взаимосвязь между процессами формирования и развития кризисов с одной стороны и политическим управлением с другой. То есть, конфигурация политической системы не только непосредственно влияет на характер протекания кризисов, но также на масштабы их последствий и причины их возникновения.

Отметим и тот факт, что данное утверждение верно не только по отношению к

---

<sup>53</sup> Белоусов В.Д., Бирюков В.А., Проблема циклических кризисов в современной макроэкономической теории // Вестник МГУ. Серия 6, Экономика. №1. 2011.

<sup>54</sup> Lawson T., The nature of heterodox economics // Cambridge Journal of Economics. 2005, p.10.

событиям, имевшим место в конце XX – начале XXI веков, оно также вполне применимо и к более ранним периодам. Так, кризис 1929-31 годов был глобальным феноменом, но широко изученным остаётся лишь ситуация в США (Великая Депрессия) и Великобритании, что, однако, «создаёт неправильное представление. США – это не весь мир. Великая Депрессия распространялась по миру... Это значит, что различные страны были задеты ей по-разному в зависимости от их политики [применяемых технологий политического управления] и конкретных обстоятельств»<sup>55</sup>. В свою очередь, это объясняет выбор методов реагирования на негативные тенденции, которые отличались от государства к государству: так, Франция вела себя крайне пассивно, в то время как в Японии использовались агрессивные монетарные и налоговые инструменты противодействия негативным тенденциям (разный уровень «способностей» государства). Действительно, было бы странно ожидать, что страны с совершенно разнородной политической структурой (реорганизуемые классические европейские империи, формирующаяся неформальная империя США, государства, ориентированные на внутреннее развитие (Германия)) будут испытывать одни и те же проблемы в случае возникновения системных кризисов.

Другим примером зависимости характера развития кризисных процессов от конфигурации системы управления государства является зависимость от типа политического режима. Как утверждает Ф.Липси (F.Lipscy) из Стэнфордского Университета, демократии более уязвимы к экономическим кризисам, чем автократии, что проявлялось во все исторические периоды, исключая 80-е – первую половину 90-х годов XX века, когда распространение неолиберальных идей и действия МВФ привели к агрессивной либерализации практически во всех государствах, независимо от структурных и организационных особенностей<sup>56</sup>. Несмотря на то, что эта идея имеет объективное подтверждение на основании статистических данных, в настоящее время она имеет ряд ограничений: во-первых, как уже отмечалось, произошло значительное сокращение числа государств, не использующих основные методы демократического управления (многопартийность, избирательная система), то есть в контексте смешения управленческих моделей, активного технологического обмена, развития публичной составляющей политики появляются конфигурации, сочетающие механизмы управления, присущие различным политическим режимам. Во-вторых, многие страны, политическая система которых по тем или иным причинам не вписывается в западные стандарты

---

<sup>55</sup> Almunia M., Benetria A., Eichengreen B., O'Rourke K.H., Rua G., From Great Depression to Great Credit Crisis: similarities, differences and lessons // Economic Policy. April 2010, p.222.

<sup>56</sup> Lipscy P.Y., Democracy and Financial Crises. Paper Presented at the Annual Meeting of the International Political Economy Society. November 12, 2011. URL://<http://www.stanford.edu/~plipscy/democracycrisis.pdf> (дата обращения: 01.03.2013).

демократического управления, находятся в состоянии перманентного внешнего воздействия с помощью различного рода инструментов: экономических санкций, ограничения доступа к техническим разработкам, технологиям и т.д., что значительно затрудняет оценку того, способствуют ли их управленческие практики возникновению экономических кризисов.

Исходя из всего вышеперечисленного, мы считаем более правильным остановиться на рассмотрении отдельных характеристик демократических систем, которые могут являться политическими основаниями усиления негативных тенденций в экономике и их перерастания в системные кризисы<sup>57</sup>:

1. демократические правительства заботятся о стабильности в кратко- и среднесрочной перспективе (в пределах одного избирательного цикла, в среднем 4 года), поэтому могут принимать решения, способствующие возникновению кризисов в будущем, ответственность за которые уже будет нести следующее правительство
2. демократии следуют принципам либерализации финансового сектора, что повышает вероятность возникновения банковских кризисов, которые могут повлечь за собой и другие виды
3. демократические режимы склонны к панике во время кризисов в связи с информационной прозрачностью
4. демократические страны могут делать займы по более низким процентным ставкам, так как к ним больше доверия; соответственно, увеличиваются вероятность спекуляций и угроза чрезмерного государственного долга
5. так как демократии интегрированы в систему трансграничного взаимодействия, они в значительной степени подвержены влиянию международных проблем (при этом на современном этапе развития решить данную проблему практически невозможно).

Таким образом, мы опять сталкиваемся с двойственной природой политических процессов: свойства и механизмы демократического управления, априори считающиеся эффективными, в условиях нестабильной экономической обстановки могут способствовать дальнейшему развитию отрицательных тенденций и их перерастанию в кризисы системного характера, поэтому возникает вопрос, обеспечен ли в государстве достаточный уровень управленческих (в широком понимании) «способностей», который позволит избежать подобных явлений. Данная проблема решается с помощью различных

---

<sup>57</sup> Lipsy P.Y., Democracy and Financial Crises. Paper Presented at the Annual Meeting of the International Political Economy Society. November 12, 2011. URL://<http://www.stanford.edu/~plipsy/democracycrisis.pdf> (дата обращения: 01.03.2013).

мер: от проведения реформ и институциональных преобразований с целью повышения устойчивости управленческой системы до укрепления потенциала государства путём усиления контроля над гражданским обществом и СМИ (ярким примером в этом смысле является кампания по манипулированию общественным мнением в США в 2008-13 (см. раздел 3.1.)).

С другой стороны, всё, что только что было сказано про методы демократического управления, относится и к автократическим механизмам. Точно так же, как бесконтрольная либерализация финансовых и товарных потоков (особенно трансграничных) может стать фактором распространения кризиса в национальной экономике, эту же роль может сыграть её закрытость для внешних инвестиций, отсутствие доступа к международным кредитам на выгодных условиях и т.д. Преимущества от стабильности состава политического руководства могут быть сведены на нет его некомпетентностью и неэффективностью работы. Другими словами, на современном этапе нельзя объединять страны в группы на основании тех или иных общих характеристик конфигурации политического управления. Подходящим примером в этом отношении является глобальный финансово-экономический кризис, начавшийся в 2007-08 годах, возникновение которого связано с дерегуляцией экономических процессов и нежеланием принятия жёстких мер, направленных на изменение ситуации. Действительно, начиная с 1970-х годов происходила беспрецедентная дерегуляция финансовых рынков, что позволяет охарактеризовать современное состояние как экономическую архитектуру, базирующуюся на лёгком регулировании коммерческих банков, ещё более незначительном регулировании инвестиционных банков и незаметном, если вообще существующем, регулировании акционерных и инвестиционных фондов<sup>58</sup>. Исходя из этого Т.Репински (T.Repinsky) выделяет три основные категории стран в зависимости от степени их ответственности за происходящее<sup>59</sup>:

1. «грешники»
2. «святые»
3. «наблюдатели».

Первые из них непосредственно виновны в начале кризиса, так как именно действия их правительств привели к формированию финансово-экономических проблем, поэтому в них ощущается чёткая идентификация ошибочных решений с конкретными органами власти (институтами управления)/чиновниками и, соответственно, происходят

---

<sup>58</sup> Crotty J., Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the “new financial architecture” // Cambridge Journal of Economics. 2009, №33.

<sup>59</sup> Repinsky T.B., The Global Economic Crisis and the Politics of Non-Transitions // Government and Opposition: International Journal of Comparative Politics. Volume 47, Issue 2. April 2012, p.135-136.

политические изменения. Правительства второй группы стран стали невольными заложниками внешних кризисов, которые, даже несмотря на те или иные структурные управленческие слабости, в большинстве своём выживают даже в периоды системных кризисов. Особый интерес, однако, представляет третья группа стран, а именно «наблюдатели», которые по тем или иным причинам оказываются незатронутыми последствиями кризиса, хотя их правительства (или иные структуры) напрямую способствовали формированию кризисных тенденций посредством активного заимствования и распространения ультралиберальных управленческих практик.

Таким образом, не стоит абсолютизировать причинно-следственную связь между общими характеристиками используемой конфигурации политического управления и развитием системных экономических кризисов. Иногда она очевидна, как в случае с самодержавием в начале XX века, когда действия европейских правительств привели к масштабным экономическим потрясениям (в том числе в контексте Первой мировой войны), в результате которых монархия как полноценная форма правления фактически прекратила своё существование на континенте. Как отмечает М.Картер (M.Carter) «между 1910 и 1918 годами своего трона лишился Мануэль Португальский, в 1913 был убит король Греции Георг, а его сын Тино впоследствии был свергнут дважды. Франц Фердинанд, кронпринц Австро-Венгерской империи, был убит в Сараево в 1914; новый кронпринц Карл был свергнут в 1918 наряду с царём Болгарии Фердинандом. Николай, царь российский, ушёл в отставку в 1917, а кайзер Германии Вильгельм III годом позже»<sup>60</sup>. К концу Первой мировой войны единственным монархом Европы, сохранившим определённое влияние на глобальные политические процессы, остался король Великобритании Георг V, в первую очередь, благодаря своевременному добровольному ограничению полномочий. В начале XXI столетия, в условиях нового системного кризиса глобального характера складывается совершенно отличное положение дел: государства, в целом использовавшие одни и те же принципы организации политико-экономического управления оказались по-разному вовлечены в кризисные тенденции («грешники» и «наблюдатели»), что обуславливает необходимость отказа от метода обобщения и перехода к пострановому анализу. Это, в свою очередь, ещё раз подтверждает идею технологических конфигураций политического управления, которая была подробно рассмотрена в предыдущем разделе: в своей деятельности современные государства используют разнообразные инструменты управления, сочетания которых (даже при преобладании той или иной методологической концепции) приводят к специфическим результатам, не позволяющим отнести конкретную конфигурацию к определённой

---

<sup>60</sup> Carter M., George V: How to keep your crown // History Today. 59.10 (Oct. 2009), p.5.

управленческой модели.

В соответствии с этим выводом акцент в исследованиях должен быть смещён с общих на технологические особенности конфигураций политического управления. Несмотря на то, что в отношении текущего глобального кризиса в российской науке предпринимаются попытки анализа «фундаментальных культурно-экономических и культурно-психологических» причин [которые фактически отсутствуют в западной традиции] и их широкого философского осмысления<sup>61</sup>, что противоречит нашей идее о приоритете практических аспектов, предпосылки предыдущего экономического кризиса 1998 года в отечественной политологии рассматриваются именно в технологическом измерении. В целом, кризис 1997-98 зародился в государствах Восточной и Юго-Восточной Азии, однако вскоре получил распространение на российской территории, чему очевидно способствовало несовершенство системы управления в стране. В петербургском научном дискурсе события 1998 представлены как «кризис управления», который стал основой распространения кризисных процессов в национальной экономике исходя из следующих факторов<sup>62</sup>:

1. разнонаправленного характера деятельности органов исполнительной власти федерации и субъектов федерации
2. функциональной и институциональной избыточности системы государственного управления
3. несоответствия отраслевой структуры органов исполнительной власти её новым функциям в условиях рыночной экономики
4. преобладания подзаконных актов над законами
5. нормативной неопределённости государственной службы
6. отсутствия единства в системе государственной службы, неурегулированности оплаты труда между федеральными и региональными госслужащими [и других вытекающих из этого проблем]
7. нормативной избыточности регулирующей функции государства по отношению к экономике.

Фактически, все перечисленные аспекты обуславливались невыстроенностью чёткой конфигурации бюрократического управления, взаимодействия между уровнями власти и управленческими институтами одного уровня. Другими словами, отсутствовали разработанные и адаптированные к российским условиям принципы «рациональной

---

<sup>61</sup> Виноградов А.В., Политический кризис вслед за финансовым? // Международные процессы. Том 8. Номер 2(23). Май–август 2010. URL://<http://www.intertrends.ru/twenty-three/016.htm> (дата обращения: 08.04.2012).

<sup>62</sup> Сморгун Л.В., «Способность государства» и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России // Демократия и управление. №2 (4), 2007, с.6.



бюрократии», которые, видимо, являются основой любой государственной управленческой системы. Проведившиеся впоследствии административные реформы были нацелены на решение этих проблем и соответствующую модернизацию используемых технологий политического управления, однако методология их осуществления имела ряд противоречий. Так, создание механизмов обеспечения согласованности действий федеральных, региональных и местных управленческих уровней происходило путём вовлечения последнего в структуру государственных органов власти, что противоречит положениям Конституции (более подробно эта ситуация будет проанализирована в разделе 2.1.). Таким образом, можно утверждать, что в России сохранились некоторые предпосылки возникновения системных кризисов, связанные с бюрократической организацией политического управления, хотя и в несравнимо меньшем количестве по сравнению с 1998 годом.

Ряд исследователей считает, что новые политические основания для развития кризисных тенденций в случае смены положительной динамики экономического развития отрицательной появились в контексте внедрения в управленческую практику концепции The New Public Management. Как уже неоднократно отмечалось, использование корпоративных инструментов управления ставит государство перед дилеммой сочетания эффективности и ответственности, высоких экономических показателей и социального блага. В итоге не всем правительствам удаётся успешно справляться с этой задачей, по мнению профессора МГИМО М.М.Лебедевой «в последнее время некоторые государства занялись «зарабатыванием» денег, воспроизводя модель поведения, характерную для бизнес-корпораций. Особенно показателен в этом смысле случай с Исландией, которая в большом количестве скупала европейские компании, залезая при этом в долги. В результате она оказалась на грани дефолта. Указанная тенденция тем более опасна, что механизмы, препятствующие подобного рода рискованным действиям со стороны частных структур, оказываются бессильны, когда на рынок выходит национальное государство»<sup>63</sup>. Во многих странах эта проблема имеет ещё одно измерение, так как согласно действующему в их правовом пространстве законодательству создавать инвестиционные программы и долговые обязательства (в том числе иностранные – см. раздел 2.1.) могут не только центральные власти, но также региональные и местные органы управления, что вновь поднимает вопрос ответственности высших институтов управления за действия структур более низкого уровня. В результате доминирования менеджериальных моделей в сфере политического управления также сложилась тенденция, смысл которой заключается в восприятии государственных

---

<sup>63</sup> Лебедева М.М., Политические основания современного мирового кризиса // Полития. №3 (54), 2009, с.53.

предприятий/предприятий с государственным участием (в данном случае под термином предприятие мы понимаем максимально широкий круг хозяйствующих субъектов) в качестве независимых корпоративных образований, поэтому их потенциал в качестве механизма социально-политической стабилизации в периоды возникновения экономической нестабильности также оказывается невостребованным, что мы увидим в третьем разделе следующей главы.

Ещё одним аспектом, который должен учитываться при рассмотрении проблематики политических оснований системных экономических кризисов, является институциональный аспект. Он тесным образом взаимосвязан с технологическими особенностями используемой конфигурации политического управления и фактически может быть представлен как технология её институционализации. Одним из направлений развития современного политического управления (за некоторыми исключениями) является передача части управленческих функций частным структурам (что объясняется необходимостью вовлечения в процесс управления более гибких организаций, которые могут эффективно функционировать в изменяющемся мире<sup>64</sup>). Однако этот опыт не всегда оказывается позитивным: с определёнными проблемами в этом контексте столкнулись скандинавские страны, Финляндия, но наиболее ярко проявился прецедент с ипотечным кредитованием в США. Деятельность «получастных» компаний Freddie Mac и Fannie Mae, в распоряжении которых оказались полномочия по регулированию национального рынка жилищного кредитования (в том числе в отношении наименее обеспеченных групп граждан) привела к тому, что явление рефинансирования (перекредитования) ипотечных займов с целью оттягивания момента признания неплатёжеспособности стало обычной практикой, в конечном итоге ставшей основой развития кризисных тенденций в американской экономике. Такое положение дел во многом объясняется перманентным стремлением к оптимизации деятельности системы государственного управления и использованием в качестве основного метода оценки её функционирования принципа «управления по результатам»: в тех же Соединённых Штатах на протяжении всей послевоенной истории наблюдался рост показателей в сфере жилищного строительства, соответственно, деятельность властей в этом направлении оценивалась позитивно, в то время как риски используемого правительством подхода остались вне поля зрения контролирующих органов.

Таким образом, мы подошли к вопросу работы институтов, осуществляющих надзор над реализуемым политическим управлением и, в случае необходимости,

---

<sup>64</sup> Pfiffner J.P., Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus efficiency // Benz A., Siedentopf H., Sommermann K.P. (eds.), Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König. Berlin. 2004.

реализующих его корректировку. В предыдущем разделе работы мы уже затрагивали эту тему на примере аудиторских/счётных палат в различных странах. В контексте исследования взаимовлияния политических и экономических процессов следует более подробно остановиться на образованиях иного характера, а именно центральных банках. На первый взгляд, центральные банки занимаются специализированной финансовой регулятивной деятельностью и не имеют отношения к политическому управлению. На самом деле, это не так: центральные банки косвенно вовлечены в управленческую структуру, одновременно формируя и удовлетворяя общественные и предпринимательские запросы. Конечно, ключевой характеристикой в этом смысле можно считать степень независимости центральных банков от исполнительной власти. Этой позиции придерживаются авторы доклада, подготовленного в 2012 году Институтом экономики переходного периода, где содержится ряд выводов о том, что независимость подобных учреждений положительно сказывается на экономических показателях (в частности на темпах инфляции, уровне сбалансированности государственного бюджета и др.)<sup>65</sup>. Также, по мнению исследователей, в странах, где сохраняется зависимость центральных банков от правительственных структур, в условиях экономических кризисов их потенциал используется для решения текущих задач, что может негативно сказаться в средне- и долгосрочной перспективе. Не согласиться с тем, что финансовые регуляторы могут подвергаться политическому давлению, цель которого – обеспечить формирование наиболее благоприятной для рейтингов действующей власти обстановки в конкретный момент времени, было бы неправильно, однако при этом не стоит идеализировать положение дел в тех странах, где декларируется независимость центральных банков от государственных органов управления. Более того, можно сделать вывод, что в развитых государствах действия центральных банков в периоды стабильного экономического развития часто становятся одной из причин возникновения кризисных явлений.

В условиях отсутствия негативных внешних предпосылок, роста уровней ВВП и деловой активности центральные банки традиционно фокусируют внимание на контроле инфляционных ожиданий и уровня потребительских цен, а не на обеспечении финансовой устойчивости, что совпадает с интересами правящей элиты, так как ускорение инфляции и её проявления наиболее болезненно воспринимаются избирателями. Основные механизмы и инструменты регулирования, имеющиеся в их распоряжении (изменение учётных/процентных ставок и т.д.), таким образом, направляются на поддержание приемлемого уровня цен, а формирование диспропорций в финансовом секторе хоть и

---

<sup>65</sup> Трунин П.В., Князев Д.А., Сатдаров А.М., Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы / Научные труды № 133Р. ИЭПП, Москва. 2010, с.66-67.

рассматривается в качестве возможного фактора риска, фактически остаётся без ответа<sup>66</sup>. В результате национальные экономики становятся всё более восприимчивыми к изменениям рыночной конъюнктуры, поэтому в случае её ухудшения может произойти коллапс финансовых взаимоотношений, который, в свою очередь, вполне вероятно, станет основой очередного системного кризиса. И только после этого центральные банки начинают использовать комплексные меры для преодоления последствий произошедших потрясений. Самым удивительным в этом контексте является тот факт, что центральные банки уже на протяжении длительного времени осознавали сложившуюся ситуацию. Как пишет глава ЦБ Японии М.Ширакава (M.Shirakawa), «многие центральные банки, в том числе Банк Японии, были осведомлены о финансовых дисбалансах в периоды, предшествующие прошедшим кризисам»<sup>67</sup>. Несмотря на это, ситуация каждый раз повторяется; соответственно, возникает вопрос, почему так происходит и каким образом будет развиваться ситуация в дальнейшем. Предлагаемые варианты объяснений и прогнозов противоречат идее независимости центральных банков: с одной стороны, согласованность подходов правительств и финансовых регуляторов может рассматриваться как проявление сетевых методов управления (неформальным переговорам в рамках концепции «нового метода управления governance» придаётся большое значение), но, в то же время, по мнению некоторых экспертов, даже если властные структуры займут более ответственную позицию, постепенное сокращение автономии центральных банков неизбежно<sup>68</sup>, так как многоцелевые управленческие задачи, которые они вынуждены будут решать для недопущения развития кризисных процессов в будущем, не должны быть сферой ответственности невыборных чиновников, не несущих ответственности перед населением. Таким образом, мы можем сделать вывод, что традиционная схема функционирования центральных банков большинства государств в совокупности с позицией их политического руководства (которое заинтересовано, в первую очередь, в обеспечении приемлемой электоральной поддержки в рамках текущего избирательного цикла) непосредственно способствует перерастанию появляющихся на определённом этапе экономических проблем в системные кризисы. Изменение подобного положения дел возможно на основании трансформации управленческого подхода со стороны правительств и вовлечения финансовых регуляторов в структуру управления.

---

<sup>66</sup> Central Banking Lessons from the Crisis. Report prepared by the Monetary and Capital Markets Department of the IMF. May 27, 2010.

<sup>67</sup> Shirakawa M., Central Banking: Before, During, and After the Crisis (Bank of Japan) // International Journal of Central Banking. Vol. 9 No. S1, 2013, p.378, 379.

<sup>68</sup> Заявление бывшего главы Центрального банка Аргентины Марио Блехера от 20.04.2013. URL://<http://www.vestifinance.ru/articles/26647> (дата обращения: 30.03.2014).

Последним видом политических оснований системных экономических кризисов являются личностные основания. Очевидно, что качество деятельности высших должностных лиц в той или иной степени влияет на финансово-экономическую обстановку в государстве, в том числе в предкризисные периоды (крайне неудачными в этом смысле следует признать действия двух последних французских президентов, о чём пойдёт речь в разделе 3.2.). С другой стороны, переоценивать значимость этого фактора также не стоит: он скорее является катализатором общих (структурных), институциональных и технологических предпосылок. Кроме того, системные кризисы достаточно сложно идентифицировать с ошибками политического руководства. Большое значение здесь имеет непосредственный характер протекания кризиса (преобладание тех или иных тенденций приводит к формированию разных по прочности ассоциативных связей между ними и личной ответственностью руководителей, самыми чувствительными в этом смысле являются инфляционные потрясения). В демократических государствах в силу причин, на которые мы уже указывали, ответственность за решения предыдущего правительства часто несут вновь избранные (назначенные) должностные лица. Поэтому возникают ситуации, как в случае с кризисом 1997-98-го годов, когда большая часть режимов обрушилась уже после кризиса, в годы экономического роста<sup>69</sup> (что ещё раз доказывает нелинейный характер последствий системных кризисов).

Обобщая содержание данного раздела, следует выделить четыре основных аспекта проблемы, которую можно охарактеризовать как проблему политических предпосылок развития системных экономических кризисов: общие, технологические, институциональные и личностные. Первый из них включает в себя ключевые политологические характеристики конфигурации политического управления (форма правления, политический режим, административное устройство и т.д.). Действительно, вполне очевидно, что в условиях замедления экономического роста и начала рецессии эти факторы оказывают определённое влияние на дальнейшее развитие процессов (было бы странно ожидать, что образования с разнородной политической структурой будут одинаково реагировать на те или иные вызовы). Так, существуют значительные различия в принципах функционирования демократических и авторитарных государств, главным из которых является степень стабильности институтов власти. Демократические правительства заботятся о стабильности в кратко- и среднесрочной перспективе (в пределах одного избирательного цикла, в среднем 4 года), поэтому могут принимать решения, способствующие возникновению кризисов в будущем, ответственность за

---

<sup>69</sup> Repinsky T.B., The Global Economic Crisis and the Politics of Non-Transitions // Government and Opposition: International Journal of Comparative Politics. Volume 47, Issue 2. April 2012, p.135-136.

которые уже будет нести следующее правительство, в то время как правительства в автократиях с большей степенью вероятности столкнутся с последствиями инициированных их действиями кризисных явлений.

Таким образом, мы сталкиваемся с двойственной природой политических процессов: свойства и механизмы демократического управления, априори считающиеся эффективными, в условиях нестабильной экономической обстановки могут способствовать дальнейшему развитию отрицательных тенденций и их перерастанию в кризисы системного характера, поэтому возникает вопрос, обеспечен ли в государстве достаточный уровень управленческих (в широком понимании) «способностей», который позволит избежать подобных явлений. Точно такая же ситуация, однако, наблюдается и в автократических режимах: методы управления, которые обеспечивают стабильность политико-экономической системы в одних условиях, оказываются неэффективными в других. Исходя из этого, нельзя абсолютизировать причинно-следственную связь между общими характеристиками используемой конфигурации политического управления и развитием системных экономических кризисов. Иногда она объективно существует, иногда отсутствует вовсе.

В соответствии с этим утверждением мы предлагаем перенести акцент на другие виды политических оснований системных кризисов. Наибольшее внимание следует уделять технологическому аспекту. Практически все масштабные экономические потрясения в современной истории так или иначе основывались на технологических особенностях управленческих конфигураций. Некоторые из них, как кризис 1998 в России, формировались в контексте отсутствия чётко выстроенной системы бюрократического управления, разграничения полномочий между уровнями государственной власти и вытекающих из этого проблем. Новые технологические основания для развития кризисных тенденций в случае смены положительной динамики экономического развития отрицательной появились в контексте внедрения в управленческую практику концепции The New Public Management. Использование корпоративных инструментов управления ставит государство перед дилеммой поиска приемлемого баланса эффективности и ответственности, высоких экономических показателей и социального блага, но не все правительства справляются с этой задачей: в качестве наиболее неудачных примеров можно привести Исландию, страны юга Европы и т.д. Доминирование менеджеральных моделей в сфере политического управления также обусловило формирование представления о том, что причины экономических кризисов необходимо искать в рамках концепций экономической теории и финансового анализа, что, в свою очередь, на длительное время обусловило исключение политической

составляющей из процесса осмысления кризисных явлений. Если бы этого не произошло, возможно, последние кризисы не приобрели бы масштаб глобальных.

Непосредственно связан с технологическими особенностями политического управления институциональный аспект. В последнее время активно развивается тенденция передачи части функций от государственных институтов частным. Однако этот опыт не всегда оказывается позитивным: с определёнными проблемами в этом контексте во время текущего кризиса столкнулись скандинавские страны, Финляндия, но наиболее ярко проявился прецедент с ипотечным кредитованием в США. Деятельность «получастных» компаний Freddie Mac и Fannie Mae, в распоряжении которых оказались полномочия по регулированию национального рынка жилищного кредитования привела к тому, что явление рефинансирования (перекредитования) ипотечных займов с целью оттягивания момента признания неплатёжеспособности стало обычной практикой, в конечном итоге ставшей основой развития кризисных тенденций в американской экономике. Такое положение дел во многом объяснялось перманентным стремлением к оптимизации деятельности системы государственного управления и использованием в качестве основного метода оценки её функционирования принципа «управления по результатам», поэтому принимаемые решения нацелены на достижение максимального эффекта в кратчайшие сроки.

Как неудивительно, но предпосылки для возникновения системных кризисов создают и те институты, которые должны заниматься обеспечением стабильности финансово-экономического развития. Речь идёт о центральных банках, которые вовлечены в систему государственного управления, одновременно формируя и удовлетворяя общественные и предпринимательские запросы. В западной традиции принято считать, что ключевой характеристикой подобных учреждений является степень их независимости от исполнительной власти: чем она выше, тем более качественной представляется их деятельность. Тем не менее, в периоды экономического роста центральные банки традиционно фокусируют внимание на контроле инфляционных ожиданий и уровня потребительских цен, а не на обеспечении финансовой устойчивости, что совпадает с интересами правящей элиты, так как ускорение инфляции и её проявления наиболее болезненно воспринимаются избирателями. В результате национальные экономики становятся всё более восприимчивыми к изменениям рыночной конъюнктуры, и в случае её ухудшения может произойти коллапс финансовых взаимоотношений, который, в свою очередь, вполне вероятно, станет основой очередного системного кризиса. И только после этого центральные банки начинают использовать комплексные меры для преодоления последствий произошедших потрясений. Согласованность позиций

финансовых регуляторов и властей можно объяснить развитием методов «постоянных переговоров» и сетевого управления, то есть автономия центральных банков сохраняется лишь де-юре. При этом изменение традиционной модели их функционирования в предкризисные периоды также, скорее всего, будет сопровождаться сокращением сферы их самостоятельного оперирования, так как невыборные и не несущие ответственности перед населением институты не могут в одиночку осуществлять многоцелевые управленческие функции на государственном уровне.

Последним видом политических оснований для развития кризисных тенденций являются действия руководителей государства в личном качестве, но их влияние всегда является дополнительным фактором, усиливающим воздействие структурных, технологических и институциональных аспектов.



## **Глава 2. Определение эффективности механизмов политического управления в контексте развития кризисных процессов**

### ***2.1. Особенности распределения управленческих полномочий между уровнями государственной власти***

Как мы уже выяснили в разделе 1.1., в настоящее время нет чёткого разделения на национальные или региональные управленческие модели, более того, границы между федерализмом и унитаризмом фактически превращаются в условность, так как процессы, характерные для одного из этих управленческих типов, могут развиваться в государствах, формально придерживающихся противоположного (что вполне сочетается с идеями «нового метода управления governance»). Другим вариантом развития событий является ситуация, когда в определённой области управления в федеративном государстве зарождается явная тенденция к централизации (или децентрализации в унитарном). Тем не менее, очевидно, что ни в одном современном государстве властные полномочия не концентрируются на одном уровне, наоборот, они распределяются между различными институтами, формируя уровневую структуру управления. В свою очередь, технологии межуровневого взаимодействия по-разному проявляют себя в условиях экономических потрясений, и именно анализ их устойчивости к кризисным явлениям и есть основная цель данной части нашего исследования.

Технологии, о которых пойдёт речь далее, могут быть объединены в рамках концепции, которая начала формироваться в начале 90-х годов XX века и получила название «многоуровневого управления» (МУУ). Именно эту модель мы возьмём в качестве методологической основы данного параграфа. Изначально теоретическая разработка МУУ (сюда же мы включаем такие подходы, как «полицентричное», «мультизональное», «многоярусное» управление) началась в западных политэкономических исследованиях в качестве расширительной характеристики идеи федерализма: в отличие от последнего МУУ предполагает наличие более двух уровней управления и основывается на большей степени их автономности в области принятия решений<sup>70</sup>. Связана она была с тем, что, к удивлению научного сообщества, в такой стране как ФРГ к этому времени уже сложилась управленческая практика, не соответствовавшая

---

<sup>70</sup> Stein M., Turkewitsch L., The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. Paper Presented at the 2008 International Political Science Association (IPSA) International Conference "International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives". Concordia University, Montréal, Québec, Canada. May 2, 2008.

канонам классического европейского федерализма. Однако, как мы уже отмечали, было бы неправильно рассматривать многоуровневое управление как элемент, присущий исключительно федеративным государствам. Универсальность идеи многоуровневого управления заложена в определении, сформулированном её создателем Г.Марксом (G.Marks): МУУ – система постоянных переговоров между управленцами на различных уровнях – наднациональном, национальном, региональном и местном – складывающаяся в результате появления новых властных институтов и перераспределения полномочий по принятию решений, в результате чего формируются всеохватывающие политические сети<sup>71</sup>. Отметим, что многоуровневое управление уже исходя из первичного определения представляет собой синтез идей иерархического и сетевого управления (постоянные переговоры в рамках вертикальной структуры). И если перераспределение полномочий между различными уровнями – тенденция, действительно возникающая в первую очередь в федерациях, поскольку там изначально существовала юридически закреплённая уровневая структура, то появление новых институтов управления – явление, характерное для унитарных систем, так как они сталкиваются с дилеммой координации действий большего количества субъектов политической жизни, реализовывающих отдельные аспекты властных отношений.

В то же время, данный подход имеет ряд недостатков: во-первых, Г.Маркс считал необходимым разделять формы политического управления на федералистскую и унитарную, хотя концепция МУУ позволяет выявить более эффективные и актуальные на сегодняшний день типы, о чём мы скажем несколько позднее (подтверждением этого факта является дальнейшая эволюция взглядов самого автора). Во-вторых, представление некоторыми авторами МУУ исключительно как системы переговоров выглядит ещё одной попыткой обосновать ультралиберальные теории организации политических процессов, которые получили широкое распространение в к.80-х-н.90-х годов. На самом деле, очевидно, что ни одна политическая общность не может функционировать без технологически стандартизированных процедур взаимодействия между уровнями власти, проведение неформальных консультаций между ними по каждому конкретному вопросу просто-напросто парализовало бы работу всей вертикали государственного управления. Тем не менее, эти недоработки были устранены в рамках дальнейшей концептуализации теоретического наполнения концепции МУУ, которая стала рассматриваться как идея, позволяющая объяснить и формализовать накладывающиеся компетенции различных акторов на разных уровнях управления в связи с наднациональным и субнациональным

---

<sup>71</sup> Marks G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC / The State of the European Community*, eds. A.Cafruny and G.Rosenthal. New York: Lynne Rienner. 1993, pp.391-410, p.392, 402.

развитием, более того, некоторые учёные стали считать МУУ новой формой государства<sup>72</sup>.

В большинстве работ вся совокупность технологий МУУ разделяется на три основные группы<sup>73</sup>:

1. относительно автономное управление
2. вертикально-интегрированное управление
3. промежуточные управленческие типы.

Примером распределения первого типа может быть следующая ситуация: главной сферой ответственности центрального правительства является оборона и отчасти внешние отношения, субнациональные (региональные) власти отвечают за высшее образование, местные администрации занимаются вопросами начального образования, полиции, медицинского обеспечения. Другими словами, местные власти обладают значительными компетенциями в различных областях, при этом финансовые решения и решения о передаче определённых функций частным субъектам принимаются исключительно в пределах каждой из юрисдикций, которые не пересекаются, то есть центральное правительство не несёт ответственности за финансовую деятельность органов управления регионального и местного уровней. Примерно такая картина наблюдается в современной Швейцарии, а также других похожих политических системах. Вторая технологическая группа характеризуется вертикальной интеграцией юрисдикций, свободно распоряжаться своим бюджетом может только центральное правительство, оно же формирует бюджеты остальных уровней власти и характер взаимоотношений с коммерческими структурами/гражданским обществом. Именно исходя из этого принципа во Франции муниципалитетам запрещены внешние заимствования (без одобрения со стороны центральных властей), а в Германии земли ответственны за долги местных администраций. Также существует значительное количество промежуточных форм политического управления, которые часто характеризуются налоговым дисбалансом, так как в этих случаях центральные правительства занимаются сбором большей части налогов, а заметный объём расходов ложится на местные власти, которые используют финансовые трансферты со стороны более высоких уровней. Особенно опасно ситуация выглядит в тех странах, где муниципалитеты имеют право самостоятельно делать заимствования: не неся прямой финансовой ответственности за свои расходы, на протяжении периодов экономической стабильности они могут брать на себя долговые обязательства, которые в условиях экономического спада оказываются не в состоянии

---

<sup>72</sup> Stein M., Turkewitsch L., The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. Paper Presented at the 2008 International Political Science Association (IPSA) International Conference "International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives". Concordia University, Montréal, Québec, Canada. May 2, 2008.

<sup>73</sup> Blankart C.B., Kleiber A., Subnational government organization and public debt crisis // Economic Affairs. Vol.26. Issue 3. 2006.

обслуживать, тем самым создавая серьёзные проблемы для государства в целом.

Несколько иное разделение предлагает уже упоминавшийся нами Г.Маркс совместно с Л.Хус (L.Hooghe), хотя его смысловая характеристика остаётся практически такой же. По их мнению, система МУУ может быть организована двумя способами: по технологии «гнезда» (nested government) или технологии «постоянных переговоров»<sup>74</sup>. В первом случае местные власти инкорпорируются в структуру центрального правительства, фактически становясь его подразделениями, в то время как второй вариант предполагает большую гибкость, ограничений на количество органов местного управления не существует, более того, они могут появляться и исчезать для решения конкретных проблем. При этом стоит особо отметить следующие две идеи:

1. управление первого типа основывается на таком понятии, как идентичность (национальная, этническая, религиозная и т.д.), оно же является главным препятствием на пути создания управленческих конфигураций, использующих технологию постоянных переговоров
2. обе технологии могут одновременно использоваться в рамках одной системы политического управления.

Казалось бы, данные утверждения противоречат друг другу, однако это не так. Ответ на вопрос почему мы попытаемся найти, непосредственно рассматривая взаимодействие между уровнями в структуре МУУ. При этом мы останемся в рамках традиционного исследовательского поля, основывающегося на территориальном аспекте, и не будем рассматривать достаточно популярные в последнее время идеи (которые находят отражение и в официальных документах), вроде выделения в качестве управленческих уровней политического кабинета и карьерных чиновников/бюрократических организаций<sup>75</sup> (тем более что данная практика оказалось неэффективной в контексте начавшегося в 2007 году финансово-экономического кризиса, который указал на необходимость синтеза политического и технологического управления).

Классической можно считать трехуровневую конфигурацию, в рамках которой в той или иной форме функционирует центральное правительство, а также региональные и местные органы управления (при этом последние также могут делиться на те или иные подуровни в зависимости от территориального охвата и численности населения). Данная модель появилась раньше остальных, что объясняется зарождением технологии

---

<sup>74</sup> Hooghe L., Marks G., Unraveling The Central State, But How // The American Political Science Review. Vol. 97. No. 2. May, 2003, p. 235-236.

<sup>75</sup> Rethinking public administration: an overview. ST/TCD/SER.E/27. Division for Public Economics and Public Administration (UN Department of Economic and Social Affairs). URL://<http://http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Rethinking%20public%20administration.pdf> (дата обращения: 27.07.2013).

многоуровневого управления в рамках образований федералистского типа, а также доминированием концепций бюрократической организации политического управления. Академическим примером в этом смысле является Австралия, где существует чёткое распределение полномочий между уровнями власти: федеральное правительство отвечает за внешнюю политику, социальную безопасность, промышленное развитие, торговлю, оборону, вопросы валютного контроля и миграции, правительства штатов и территорий контролируют области правосудия, здравоохранения, образования, транспортного обеспечения, дорожного строительства и потребительских отношений, функции местных институтов власти заключаются, в первую очередь, в поддержании инфраструктуры, решении земельных вопросов и повседневной организации жизни граждан<sup>76</sup> (при этом каждый уровень определяет возможные механизмы привлечения коммерческих структур и общественных институтов для реализации тех или иных функций). Выделим и тот факт, что строение структуры управленческих органов одинаково (за некоторыми исключениями) на всех трёх уровнях. Схожим образом устроены системы распределения обязанностей между властными уровнями и во многих других федеративных государствах (хотя обычно они характеризуются большей гибкостью), в том числе США, Канаде и т.д.

Иной подход применяется в Италии, где в соответствии с основными законами существует четырёхуровневая система управления, включающая национальный уровень и уровни регионов (пять из которых обладают особым статусом, наделяющим их большими полномочиями по сравнению с остальными), провинций и муниципалитетов<sup>77</sup>. Технологии взаимодействия между ними имеют достаточно сложный характер. Так, регионы имеют право передавать свои управленческие полномочия провинциям, при этом в каждой из последних есть префект, являющийся представителем центрального правительства, основная задача которого – непосредственно следить за законностью деятельности властей провинций. В то же время национальное правительство не только контролирует решения и действия институтов более низких уровней, но также осуществляет их финансирование: 25% бюджетных средств провинции получают от центрального правительства и только 18% от региональных, а собственные доходы муниципалитетов составляют в среднем 14,5% от их расходов (остальная часть – трансферты со стороны провинций, то есть муниципальные органы также финансируются центральным правительством, пусть и опосредованно)<sup>78</sup>. Таким образом, мы можем сделать вывод, что итальянский вариант МУУ отличается высокой степенью централизации, несмотря на либеральные настроения

---

<sup>76</sup> Three levels of government. Australian Electoral Commission. January 2011.  
URL://[http://www.aec.gov.au/About\\_AEC/Publications/Fact\\_Sheets/files/3-levels.pdf](http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/Fact_Sheets/files/3-levels.pdf) (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>77</sup> Managing across levels of government: Italy/ Report of the OECD. Paris. 1997.

<sup>78</sup> Ibid.

80-90-х годов, царившие в Европе и приведшие к инициализации процессов децентрализации во многих европейских государствах. Ещё одной особенностью системы МУУ в Италии является достаточно специфическая роль регионального уровня власти, который обычно рассматривается как второй по значимости и объёму полномочий. Однако в данном случае регионы представляют собой лишь некое транзитное звено между центральным правительством и провинциями, которые заменяют собой региональный уровень в привычном понимании. Тем не менее, не стоит забывать, что в республике существует пять регионов с особым статусом, обретение которого обуславливалось историческими причинами; кроме того, именно в региональном ведении находятся такие налоговые инструменты, как налог на транспорт, электричество и газ, то есть региональное управление представляет собой своего рода противовес «альянсу» национально-провинциального управления в Италии.

Интересная ситуация с управленческими уровнями сложилась в современной России. Статья 11 Конституции указывает, что в стране функционируют два уровня государственного управления – федеральный и субъектов федерации, а Статья 12 провозглашает самостоятельность местного самоуправления, так как «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>79</sup>. Другими словами, в России должен был сформироваться баланс между государственным и общественным управлением в результате выстраивания государственной управленческой вертикали с одной стороны и создания населением «внесистемных» институтов управления с другой. Однако в результате политической практики 1990-х годов, связанной с перманентной борьбой за сохранение территориальной целостности и необходимостью недопущения сепаратистских движений, мы получили противоположный тренд развития: на рубеже XX-XXI веков начинается процесс огосударствления органов местного самоуправления<sup>80</sup>. Каким образом осуществляются данные преобразования, мы рассмотрим в дальнейшем в процессе изучения вопроса технологий контроля, реализуемого центральным правительством над органами управления остальных уровней, отметим лишь, что, на самом деле, в нашей стране функционирует трёхуровневая система политического управления вне зависимости от юридически закреплённых принципов. Нельзя сказать, что подобное положение вещей полностью противоречит национальному законодательству, поскольку статья 132 Конституции Российской Федерации позволяет наделять органы местного самоуправления «отдельными государственными

---

<sup>79</sup> Конституция Российской Федерации, Ст. 11,12. 1993.

<sup>80</sup> Лексин И.В., Трансформация конституционной концепции: от местного самоуправления к государственному управлению на местном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 29, Декабрь 2011. URL://<http://http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/29/Leksin.pdf> (дата обращения: 18.07.2013).

полномочиями» с условием надзора над ними со стороны центрального правительства<sup>81</sup>. Тем не менее, использование этой возможности привело к значительному ограничению прав местного самоуправления и их передаче на более высокие уровни, то есть произошла так называемая рецентрализация российской управленческой системы после резкой либерализации в начале 90-х годов. Не последнюю роль в этом сыграл и экономический кризис 1998 года, ставший для России системным.

Теперь вернёмся к вопросу о том, могут ли в одном государстве одновременно использоваться технологии управления, основанные на идентичности и концепции постоянных переговоров. Исходя из результатов рассмотрения систем МУУ, действующих в таких странах, как Австралийский Союз, Италия и Россия, ответ должен быть утвердительным, сетевые методы управления, к которым относится идея постоянных переговоров между участниками управленческих процессов, хоть и приобретают всё большее значение, всё же остаются дополнительным инструментом повышения эффективности сложившихся практик (во многих государствах, как в России, формальные правовые механизмы их использования, за исключением узкой группы областей, ограничиваются консультационной деятельностью). Тем не менее, в зависимости от конкретных условий отношения между каждыми двумя управленческими уровнями могут быть организованы образом, не зависящим от методов организации взаимодействия между остальными парами уровней. Так, в Италии региональные правительства имеют возможность занимать позицию оппонента по отношению к национальным институтам управления, которые, в свою очередь, тем или иным способом инкорпорируют в свою структуру провинциальные органы власти. Не будем забывать и о том, что управленческая структура в пределах одного политического образования может быть неоднородной: например, отношения между региональными и муниципальными правительствами субъектов Российской Федерации с одной стороны и правительствами Москвы и Санкт-Петербурга и районными администрациями с другой строятся на заметно отличающихся принципах.

В целом, мы можем говорить о том, что главным критерием выделения тех или иных технологий распределения управленческих полномочий между уровнями является степень централизации и координации взаимодействия между ними. Проблема здесь заключается в необходимости сочетания потребностей различных групп населения<sup>82</sup>, одни из которых могут стремиться к формированию единого строго регламентированного правового пространства (к таким общностям можно отнести национальное или

---

<sup>81</sup> Конституция Российской Федерации, Ст. 132. 1993.

<sup>82</sup> Tommasi M., Weinschelbaum F., Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis // Journal of Public Economic Theory. Vol. 9, Issue 2, April 2007.

конфессиональное большинство, консервативные силы и т.д.), в то время как другие предпочитают концентрировать внимание управленческих структур на непосредственных аспектах жизнедеятельности этих общностей (национальные меньшинства, компактно проживающие сообщества). В связи с этим и происходит создание различного рода промежуточных конфигураций многоуровневого управления, создающих условия для сочетания, на первый взгляд, несовместимых технологий выстраивания отношений между управленческими институтами (которое, однако вполне согласуется с принципами «нового метода управления governance» и идеей технологических конфигураций политического управления). Более того, возникает возможность образования тех или иных управленческих подуровней, обычно в рамках муниципальной структуры управления. Соответственно, возникает вопрос, существует ли универсальная пропорция распределения полномочий хотя бы на одном уровне управления, которая была бы верна для большинства государств, составляющих мировое социально-политическое пространство. В качестве предмета исследования возьмём уровень муниципальных образований, поскольку, рассматривая национальный или региональный уровни, мы столкнёмся с огромным количеством трудностей как объективного, так и субъективного характера.

Местный уровень может использоваться в следующих основных измерениях: как бюрократическая машина, существующая для обслуживания высших уровней, «создающих» политику (другими словами местные органы власти занимаются исключительно реализацией принятых сверху решений) или как полноценный уровень управления, способный вырабатывать собственную политическую стратегию<sup>83</sup>. Во втором случае местные власти должны создавать такие условия, которые позволили бы им быть конкурентоспособными в борьбе за привлечение капитала и инвестиций. Это, в свою очередь, должно способствовать экономическому росту, что получает подтверждение на примере Китая, где достаточно распространена технология передачи политических полномочий на уровень провинций. Однако вопрос, насколько подобная структура является универсальным средством развития, остаётся открытым. Связано это с тем, что эффективность передачи некоторой части политического управления на низшие уровни требует определённого экономического благополучия и развитости научно-производственных комплексов. Именно поэтому фискальная децентрализация, характерная для многих развитых стран, включая США и значительную часть государств Европейского Союза, может оказаться неподходящим инструментом для других регионов

---

<sup>83</sup> Kent E., *Federalism in Europe and Latin America: Conceptualization, Causes, and Consequences* // *World Politics*. Vol. 60. №4. July 2008, p.685.



(насколько она оправдывает себя в условиях кризисов даже в развитых экономиках, мы увидим позже).

Тем не менее, если уж мы коснулись вопросов налогообложения, рассмотрим основные подходы к его организации, существующие в современных условиях. Нетрудно догадаться, что фискальные полномочия могут тем или иным образом распределяться между тремя основными управленческими уровнями: центральным, региональным и местным. В идеальном случае очевидно, что доходы каждого из уровней должны соответствовать его расходам, однако в государственном масштабе такая ситуация недостижима. Поэтому, как отмечает Р.Бёрд, сложились две основные модели организации налогообложения<sup>84</sup>:

1. стандартная модель (местные власти имеют право участвовать только в сборе имущественных налогов)
2. распределительная модель второго поколения (масштаб фискальной власти напрямую зависит от объёма обязанностей, исполняемых данным уровнем; на местном уровне обычно взимается три группы налогов: слишком незначительные, чтобы центральное правительство заботилось о них (на собак, на рекламу), налоги, взимание которых негативно отражается на ходе политической борьбы (на недвижимость), налоги, обуславливаемые местной спецификой).

На наш взгляд, данный подход не полностью отражает даже основные варианты распределения фискальных полномочий, используемые в настоящее время. Как минимум, необходимо добавить ещё два вида налогов, администрирование которых часто передаётся с центрального уровня на субнациональный и местный. Это налог на личный доход и налог на прибыль компаний, функционирующих на данной территории, что для нас представляет значительный интерес в контексте кризисного исследования, поскольку в условиях экономической нестабильности и, тем более, потрясений именно их объём подлежит наибольшей корректировке.

Также необходимо учитывать тот факт, что в любом государстве существует совокупность факторов, определяющих территориально-уровневую структуру управления, которые могут иметь разное происхождение и степень влияния. Так, могут выделяться следующие основные тренды<sup>85</sup>:

1. сильная или слабая региональная идентичность
2. склонность диктаторов к централизации с целью устранения политических

---

<sup>84</sup> Bird R.M., Subnational Taxation in Developing Countries: a review // Policy Research Working Paper 5450 (WPS5450). The World Bank, Economic Policy and Debt Department, Poverty Reduction and Economic Management Network. October 2010.

<sup>85</sup> Hooghe L., Marks G., Does Efficiency Shape The Territorial Structure of Government // Annual Review of Political Science. 12, 2009, p.226.

оппонентов

3. стремление богатых регионов к большей автономии, менее успешных к централизации
4. политическая конъюнктура/партийная борьба: республиканцы выступают за децентрализацию при демократических администрациях, а демократические при республиканских.

Не согласиться с тем, что подобные факторы оказывают влияние на развитие процессов централизации или децентрализации достаточно трудно, более того, можно привести ещё достаточно большое их количество, что, однако, не так принципиально. Важно то, что в различных государствах они проявляют себя по-разному: если в развитых странах с устойчивой политической системой действуют чётко сформулированные принципы, и правительства в своих действиях не могут выходить за определённые пределы, то в государствах, находящихся в фазе быстрого экономического развития или переходной экономики, а также имеющих ультрамногопартийную систему, возможно изменение преобладающего тренда в зависимости от конкретных обстоятельств. В то же время и в развитых государствах ситуация с политическим управлением не остаётся неизменной. Так, в Канаде набирает популярность так называемое «метауправление» (metagovernance), предполагающее выработку решений в рамках неких сетей, состоящих из государственных и частных субъектов, большинство из которых не избиралось народом и, соответственно, не несёт прямой ответственности перед населением ни на федеральном, ни на региональном, ни на местном уровнях<sup>86</sup>. Таким образом, мы можем прийти к выводу, что вокруг системы многоуровневого политического управления происходит формирование окружения, активно вмешивающегося в управленческие процессы, тем самым, однако, укрепляя институциональную целостность между самими уровнями государственной власти.

Исходя из рассмотренных выше аспектов, возникает два значимых вопроса: каким образом центральное правительство может сохранять существенную степень контроля над региональными и местными администрациями, и как система государственной власти в целом может осуществлять надзор над деятельностью складывающегося вокруг неё окружения. Ответ на первый вопрос хорошо иллюстрирует ситуация с МУУ в России. Как отмечает И.В.Лексин, усиление влияния федерального правительства на местное самоуправление в нашей стране происходит благодаря использованию следующих

---

<sup>86</sup> Doberstein C., 'Metagovernance' of urban governance networks in Canada: in pursuit of legitimacy and accountability / Paper prepared for the 2012 Canadian Political Science Association. URL://<http://http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Doberstein.pdf> (дата обращения: 18.07.2013).

основных инструментов<sup>87</sup>:

1. установление порядка формирования органов местного самоуправления в соответствии с законами, принятыми на федеральном уровне (другими словами, невыгодная для центральных властей практика управления на местном уровне может быть изменена по инициативе и в рамках государственных органов власти)
2. проникновение партийной системы на местный уровень (большая часть кандидатов в местные депутатские советы имеет принадлежность к политическим партиям, представленным в Государственной Думе и в законодательных собраниях субъектов федерации, что ограничивает их действия партийной дисциплиной)
3. определение полномочий местных властей в области фискальной политики центральным правительством
4. финансирование значительной части программ исполнительной власти муниципальных образований производится из федерального бюджета или бюджета субъекта федерации
5. назначение глав администраций муниципальных образований производится главами субъектов федерации (что при существующем уровне контроля над субъектами со стороны федеральной власти означает её прямой контроль над данными процессами).

Касаясь второго вопроса, кратко отметим основные возможности, используемые государственной системой политического управления как единого целого для контроля над формирующимися гетерогенными сетями, в рамках которых происходят переговоры с целью выработки политических решений. На примере Канады можно говорить о том, что основными вариантами в этом контексте являются следующие: «внедрение» представителей государственных институтов в ряды «членов» данных сетей (чиновники федерального уровня обычно становятся членами экономических сетей, регионального и местного социальных), придание сетям статуса «советников» правительства, выполнение решений, принятых в сетях, органами государственной власти<sup>88</sup>. Конечно, теоретически также возможна некоторая легализация статуса данного управленческого окружения и его взаимоотношений с государственными институтами путём заключения тех или иных

---

<sup>87</sup> Лексин И.В., Трансформация конституционной концепции: от местного самоуправления к государственному управлению на местном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 29, Декабрь 2011. URL://<http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/29/Leksin.pdf> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>88</sup> Doberstein C., 'Metagovernance' of urban governance networks in Canada: in pursuit of legitimacy and accountability. Paper prepared for the 2012 Canadian Political Science Association. URL://<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Doberstein.pdf> (дата обращения: 27.07.2013).

соглашений, однако, в силу понятных причин, этот механизм используется достаточно редко.

В любом случае, вопрос технологического распределения полномочий между властными уровнями и механизмов сохранения структуры государства как институционального образования (то есть некой управленческой вертикали) должен решаться с учётом анализа их устойчивости к проблемам, возникающим не просто в условиях экономических спадов, но также в периоды финансово-экономических кризисов. Связано это, как мы уже отмечали, с системностью организации социальных отношений и взаимодействия между хозяйствующими субъектами. Другими словами, кризисы неизбежны, и они должны являться одним из факторов, влияющих на выбор той или иной комбинации технологий МУУ в конкретном государстве. С какими же основными трудностями сталкиваются региональные и местные правительства во время экономических кризисов? Основными из них представляются следующие<sup>89</sup>:

1. снижение доходов (как собственных, так и дотаций со стороны центральных властей)
2. рост расходов (в связи с повышением уровня безработицы и увеличением количества социальных проблем)
3. снижение возможности получать заемные средства/рост стоимости денег
4. сокращение объёмов иностранных инвестиций.

Сочетание первой и второй тенденций приводит к созданию явления, которое может быть охарактеризовано как «финансовые ножницы»: сокращение доходной и увеличение расходной части бюджета – основа для возрастания долговых обязательств данного уровня власти до объёмов, которые создают существенные риски для дальнейшего развития, в том числе в периоды относительно стабильной макроэкономической ситуации (особенно это проявляется в государствах, где расходы на осуществление управления децентрализованы, в то время как доходы аккумулируются в рамках вертикально интегрированной системы). А учитывая увеличение стоимости заемных денег, данная возможность выглядит вполне реальной. Что касается снижения притока иностранного капитала, то это скорее конъюнктурное, а не системное явление, поэтому мы не будем подробно на нём останавливаться.

Отметим, что положение дел ещё больше усугубляется потому, что перечисленные выше проблемы свойственны не только региональному и местному, но и национальному уровню власти. Поэтому появляется необходимость координации их действий (координирующая роль государственных структур национального уровня не отрицается

---

<sup>89</sup> Paulais T., Local governments and the financial crisis: an analysis. The Cities Alliance. Washington D.C. 2009.

ни одним из существующих подходов к организации политического управления)<sup>90</sup>, ведь в случае возникновения кризисов региональные и местные органы управления могут организовывать собственную налоговую и социальную политику таким образом, который подрывает стратегию центрального правительства по преодолению сложившихся обстоятельств (очевидно, что в этих случаях речь идёт о попытках увеличения ставок налогообложения и уменьшения/ликвидации тех или иных социальных расходов). Подобная координация может быть организована по образцу Дании или Голландии, где созданы специальные институты, ответственные за решение данной задачи. Другой метод, достаточно неожиданно напрашивающийся в качестве основного, - усиление централизации в распределении полномочий между уровнями власти. Однако в результате избыточной реализации этого сценария могут возникнуть некоторые другие сложности, первой из которых является дисбаланс возможностей, используемых для борьбы с негативными последствиями кризисов. Все меры, предпринимаемые для их минимизации и преодоления, будут направлены на улучшение состояния центрального уровня власти и его программ, в то время как региональные и местные институты управления окажутся без действенных инструментов реагирования на финансовые потрясения. Второй сложностью вновь может стать так называемая проблема «недостаточной ответственности»<sup>91</sup> (которая, как мы помним, свойственна концепциям иерархического/бюрократического построения управленческих процессов): в этих случаях региональные или местные администрации в соответствии с национальным законодательством обладают определёнными полномочиями в сфере оперативного управления, но финансирование их деятельности осуществляется за счёт трансфертов центрального правительства, поэтому эффективность реализации тех или иных программ и решений не является для них приоритетом по сравнению с собственными интересами, что, в свою очередь, означает снижение уровня качества политического управления.

Исходя из этого, перед нами появляются две серьёзные задачи: понять, какой должна быть структура расходов региональных и местных органов власти, и как должны формироваться их бюджеты для обеспечения максимально эффективного функционирования во время системных экономических кризисов. Рассматривая первую из них, мы можем увидеть, что даже в таком относительно однородном региональном

---

<sup>90</sup> Blöchliger H., Vammalle C., Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses / OECD Economics Department Working Papers (RePEc:oec:ecoaaa:752-en). 18 Feb 2010.  
URL://<http://www.oecd.org> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>91</sup> Bellati G.A., Fiscal Federalism in Times of Financial Crisis: The role of Regional Governments: participation and responsibility. Unioncamere del Veneto Working Paper. Vienna. 4 June 2012.  
URL://<http://www.osservatoriofederalismo.eu/febe/eventi/file/29/Fiscal%20Federalism%20in%20Times%20of%20Financial%20crisis.pdf> (дата обращения: 27.07.2013).

образовании (по сравнению с другими), как Европейский Союз, используются совершенно различные технологические подходы. Так, расходы местных администраций, включая расходы муниципалитетов, в скандинавских странах составляют 40-60% от всех государственных трат, в то время как в Греции, Ирландии, Португалии, Турции и на Кипре они не достигают и 10%<sup>92</sup>. Тем не менее, пропорциональное отношение расходов местных властей по отношению к расходам государства в целом не является структурным показателем, так как его значение объясняется достаточно просто, а именно непосредственным уровнем развития избирательной системы на муниципальном уровне и однородностью или неоднородностью регионального устройства. Заметим, однако, любопытную деталь: вторая из указанных групп стран во время последнего глобального финансово-экономического кризиса пострадала заметно серьезнее, чем первая.

Более комплексным показателем, на наш взгляд, является ориентированность расходов местного уровня власти. Всего можно выделить три основные сферы, в которых муниципалитеты реализуют финансовые средства:

1. инфраструктура (строительство и поддержание дорог, уборка улиц и дворов, вывоз мусора)
2. социальная сфера (участие в пенсионных программах, выплата пособий по безработице, организация приютов и т.д.)
3. образование/здравоохранение.

Существует точка зрения, что если местные органы управления отвечают за области, подобные организации образовательного процесса, но при этом не участвуют в социальном обеспечении, то они имеют стабильную структуру расходов, в том числе во время кризисов, так как фактически не зависят от экономической ситуации<sup>93</sup>. Подобное положение дел также является вполне приемлемым и для центрального правительства, поскольку в этом случае оно контролирует все социальные риски и может осуществлять перераспределение финансирования между теми или иными группами населения в зависимости от преобладающих тенденций. Подтверждение этого факта можно найти в действиях институтов управления Финляндии в 2008-2009 годах, которые были направлены на постепенное сокращение муниципальной доли в Фонде национального пенсионного страхования с её последующей ликвидацией. Таким образом, мы можем сделать вывод, что очень важным моментом является гибкость способов организации государственных расходов, в том числе их распределения по управленческим уровням

---

<sup>92</sup> Kenneth D., Local Government in critical times: policies for crisis, recovery and sustainable future. Council of Europe. 2011.

<sup>93</sup> Blöchliger H., Vammalle C., Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses // OECD Economics Department Working Papers (RePEc:oec:ecoaaa:752-en) 18 Feb 2010. URL://http://www.oecd.org (дата обращения: 27.07.2013).

(другими словами, должна существовать возможность межуровневого перенесения в конкретных обстоятельствах). Что касается финансирования текущих инфраструктурных процессов, то это, безусловно, сфера ответственности местных органов управления (к ним не относятся расходы на строительство масштабных объектов, которое может основываться на совокупном участии всех или нескольких уровней власти). Тем не менее, инфраструктурные расходы обычно напрямую перекладываются на плечи граждан, проживающих в пределах распространения властных полномочий местных администраций, поэтому они не являются существенным фактором при определении эффективной структуры расходов государственных уровней управления.

Переходя ко второму поставленному ранее вопросу, а именно механизмам формирования бюджетов субнациональных управленческих уровней, нельзя не учитывать его непосредственную связь с практикой реализации полученных средств. Как мы уже отмечали, если региональные или местные власти используют не собственные «заработанные» деньги, а трансферты со стороны центрального правительства, они чувствуют меньшую ответственность перед избирателями (в случае отсутствия выборной системы перед населением) и, соответственно, обращают меньше внимания на эффективность их освоения. С другой стороны, ограничение расходов региональных и местных администраций исключительно их доходами снижает возможность осуществления ресурсоёмких проектов или преобразований. Таким образом, каждое государство оказывается перед дилеммой и выбирает тот или иной вариант исходя из принятых в нём ценностей и приоритетов. Что касается непосредственно доходов субнациональных уровней власти, то одной из актуальных идей в этом контексте является утверждение о том, что их экономика должна основываться на местных предприятиях, и именно их налоговые платежи должны составлять большую часть бюджетов<sup>94</sup>. Действительно, снижение уровня вовлечённости институтов управления региональных и местных образований в финансовые операции международного характера может способствовать стабильному развитию административно-территориальных единиц независимо от мировой экономической конъюнктуры, однако для реализации подобного сценария необходимо наличие продуманной концепции развития местного предпринимательства и стимулирования внутреннего спроса.

Ещё один важный момент – разграничение доходов региональных и местных властей между собой, и здесь наиболее эффективным является вариант, когда местные бюджеты формируются, в первую очередь, за счёт налогов с имущества/недвижимости и

---

<sup>94</sup> Urbact cities facing the crisis: impact and responses. European Union, European Regional Development Fund. November 2010.

личного подоходного налога, в то время как региональные основываются на корпоративных платежах. Это представляется вполне логичным, так как именно последние продемонстрировали наибольшее падение во время последнего глобального кризиса<sup>95</sup>, что привело к серьёзной корректировке бюджетных программ, финансирование которых предполагалось за счёт данных поступлений. Допустить подобные колебания на местном уровне нельзя, поскольку именно муниципальные образования обеспечивают нормальную повседневную жизнь граждан, предоставляя жизненно необходимые услуги. Региональные правительства, в свою очередь, имеют гораздо большее пространство для осуществления финансовых манёвров, связанных с сокращением расходов: так, реализация тех или иных проектов в сфере строительства, транспортных коммуникаций, международных контактов может быть без особого ущерба отложена до окончания периода экономической нестабильности и финансовых потрясений. Конечно, данный подход требует определённой политической воли от центрального правительства, ведь внедрение технологии такого рода встретит вполне очевидное сопротивление региональных властей, которые, на самом деле, имеют наименьшее значение с точки зрения обеспечения приемлемого протекания финансовых кризисов или даже простых экономических спадов в рамках конкретного государства.

Ещё одна проблема, непосредственным образом связанная с бюджетными процессами, а именно предоставление субнациональным администрациям права самостоятельно делать займы или создавать инвестиционные портфели, уже мельком попадала в наше поле зрения несколько ранее. Безусловно, отсутствие долговых обязательств и вкладов в финансовых учреждениях, сталкивающихся с трудностями поддержания ликвидности в условиях кризиса, является фактором, сокращающим масштаб негативного влияния последнего на региональные и местные экономики<sup>96</sup>. Тем не менее, события 2008-2010 показали, что в некоторых случаях при грамотных действиях институтов управления на всех уровнях наличие даже весьма существенного муниципального долга или депозитов может не являться источником дополнительных негативных тенденций. И всё же, возникает некая неопределённость по поводу того, стоит ли запрещать подобные операции или нет, а также должны ли центральные власти нести ответственность за обязательства остальных управленческих уровней. Как уже отмечалось, различные государства по-разному подходят к решению этой проблемы<sup>97</sup>:

---

<sup>95</sup> Kenneth D., Local Government in critical times: policies for crisis, recovery and sustainable future. Council of Europe, 2011.

<sup>96</sup> Urbact cities facing the crisis: impact and responses. European Union, European Regional Development Fund, November 2010.

<sup>97</sup> The Economic and Financial Crisis: Impact on Local and Regional Authorities. Survey of Council of European Municipalities and Regions (CEMR). March 2009.



1. в Австрии муниципалитеты имеют право заниматься инвестиционной деятельностью и активно им пользуются, при этом, начиная с 2008 года, её объём не сокращался; в условиях кризиса в случаях, когда муниципальные образования столкнулись с трудностями, 50% их долговых обязательств взяли на себя центральные власти и 25% региональные (подобная практика использовалась в Германии, Франции и Нидерландах, а также Великобритании (где, однако, центральное правительство не участвует в погашении муниципальных долгов))
2. в Бельгии местные органы управления также могут создавать инвестиционные программы в различных финансовых учреждениях, в том числе заграничных, но они не превышают 1% от общего объёма их доходов, что сводит на нет риски в случае банкротства данных учреждений; тем не менее, относительно активная политика по привлечению средств вынудила центральное правительство рефинансировать часть обязательств муниципалитетов
3. в Болгарии муниципальные администрации могут делать и займы и создавать портфели инвестиций только в национальных банках (аналогичная ситуация наблюдается в Литве)
4. недавнее ограничение экономических свобод местных властей в Эстонии привело к тому, что их займы полностью подконтрольны национальному правительству, которое оценивает надёжность банков в соответствии с международным рейтингом
5. в Финляндии создан специальный государственный финансовый орган, занимающийся кредитованием муниципалитетов (схожая система сформирована в Норвегии, где существует два специальных банка, работающих с муниципалитетами и регионами).

Как мы видим, в большинстве случаев главной проблемой для государств, в которых региональным и местным администрациям разрешено брать на себя кредитные обязательства, в периоды экономических кризисов становится необходимость их реструктуризации с участием центрального правительства. При этом, в некоторых государствах она неразрешима в принципе: так, в 2003 году суд Швейцарии признал тот факт, что муниципалитеты несут исключительную ответственность за собственные долги, то есть ни кантоны, ни центральные власти не должны участвовать в их погашении<sup>98</sup>. Таким образом, на наш взгляд, наиболее надёжным и стабильным вариантом кредитования субнациональных уровней власти является создание специализированных национальных кредитных учреждений, подконтрольных центральному правительству (по

---

<sup>98</sup> Blankart C.B., Kleiber A., Subnational government organization and public debt crisis // Economic Affairs. Vol.26. Issue 3. 2006.

образцу Финляндии и Норвегии), которое, по сути, становится источником привлекаемых средств и, соответственно, имеет возможности по корректировке кредитных программ в зависимости от конкретной макроэкономической ситуации. Другими словами, право делать иностранные заимствования может существовать только у центрального правительства, а объём привлечённых заимствований на региональном и местном уровнях не должен превышать десяти (в крайнем случае пятнадцати процентов) от их доходов, что обеспечит более-менее стабильное функционирование не только в контексте экономического роста, но и в условиях кризисных проявлений. Что касается инвестиционных стратегий субнациональных органов власти, то главная опасность в этом плане – возможные трудности финансовых учреждений, в рамках которых они реализуются. Поэтому основными условиями, которые должны выполняться региональными и местными администрациями – это количественное ограничение средств, направляемых на инвестирование (в целом, допустимым значением здесь можно считать 5% от доходов), а также ограничение возможности инвестировать в высокодоходные, но рискованные активы. При этом не стоит говорить о полном исключении региональных и местных властей из сферы кредитования. Наоборот, в некоторых случаях их влияние представляется необходимым: например, неучастие правительств американских штатов в контроле над рынком ипотечного кредитования стало одним из основных катализаторов возникновения глобального финансового кризиса, так как постоянное рекредитование частными банками уже выданных кредитов в условиях замедления экономического роста и некоторого падения цен на недвижимость фактически обеспечило крах ипотечной системы США<sup>99</sup>.

Несмотря на всё вышесказанное, нельзя забывать ещё один фактор, влияющий на систему распределения полномочий политического управления между различными уровнями, которым является дифференциация развития административно-территориальных единиц в пределах одного государства. Его наличие вносит существенные коррективы во всю управленческую стратегию, используемую правительственными институтами. Ярким примером в этом отношении является Россия, характеризующаяся крайней неоднородностью региональной структуры: мы часто слышим о существовании в нашей стране так называемых регионов-доноров и дотационных регионов. Конечно, масштаб территории Российской Федерации – уникальное явление на мировой политической карте, но, как ни странно, с подобной проблемой сталкиваются и гораздо меньшие образования. Ещё более удивительным является тот факт, что к ним относятся не только развивающиеся государства Восточной

---

<sup>99</sup> Paulais T., Local governments and the financial crisis: an analysis. The Cities Alliance, Washington D.C., 2009.

Европы, Азии, Латинской Америки и Азии, но и многие развитые страны. Здесь мы имеем в виду не такие классические случаи, как Бельгия, где Фландрия и Валлония часто пользуются разными управленческими механизмами, или Италия, традиционно имеющая противоречия между южными и северными регионами, а государства, которые, на первый взгляд, кажутся вполне однородными структурами. В качестве примера можно взять успешную Германию, в которой в 90-е годы после объединения ФРГ и ГДР уровень развития некоторых приграничных территорий был ниже, чем в Португалии<sup>100</sup>. Исходя из этого, немецкое правительство стремилось к выравниванию среднего уровня жизни, оказывая помощь проблемным регионам в виде дотаций. Соответственно, происходило изменение соотношения расходов и доходов региональных и местных администраций, что не могло не привести к падению эффективности политического управления по причинам, о которых мы уже говорили ранее. Если осуществляется финансирование более низких управленческих уровней, естественным желанием центральных властей является повышение уровня контроля над их деятельностью, в том числе перераспределение фискальных полномочий и т.д. Однако здесь возникает дилемма: возможна реализация различных вариантов выстраивания отношений между центральными и региональными органами власти в одном государстве. Там, где подобное положение вещей сформировалось исторически, вопросов не возникает (вспомним хотя бы наличие регионов с особым статусом в Италии), но в других странах складывается неоднозначная ситуация. Поэтому большинство правительств пытаются устранить социальные вызовы дифференциации регионального развития путём увеличения собственных фискальных и контрольных полномочий в региональных и муниципальных управленческих процессах с целью создания тех или иных механизмов «социальной справедливости» (другими словами, перераспределения финансовых потоков).

Теперь перейдём к выводам данной части нашей работы. В условиях смешения управленческих подходов, в результате которого федералистские тенденции начинают развиваться в унитарных государствах, а в федерациях процессы централизации, во всех странах формируется управленческая система, которая может быть охарактеризована как многоуровневое управление. Её смысл заключается в существовании совокупности уровней власти (обычно это центральный/национальный, региональный и местный/муниципальный уровни) между которыми распределяются полномочия в сфере политического управления. Основной характеристикой системы МУУ является степень её централизации и, соответственно, вертикальной интегрированности процесса

---

<sup>100</sup> Piattoni S., Multi-level governance in the EU. Does it work? / Working Paper of “Globalization and Politics” Conference. MIT. May 8 and 9, 2009. URL://<http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni> (дата обращения: 28.02.2013).

координации деятельности органов управления, относящихся к разным уровням. При этом, формирование конкретной технологической конфигурации межуровневого взаимодействия испытывает влияние большого количества факторов политического, экономического и социального характера, в результате характер отношений между управленческими уровнями может значительно отличаться даже в пределах одного государства (происходит смешение технологий бюрократической организации, менеджеральных подходов и «нового метода управления governance», что согласуется с принципами последнего). В разных государствах уровень её стабильности неодинаков: в странах с определённым уровнем развития существуют законодательно закреплённые стандарты, которые не зависят от конкретной политико-экономической конъюнктуры, поэтому в них активно развивается неформальное сетевое окружение официальной структуры управления, в то время как развивающимся государствам, а также государствам с ультрамногопартийной системой свойственна зависимость от складывающихся обстоятельств и частая смена преобладающих тенденций в организации политического управления. То же самое касается и различий по типу политического режима, что мы подробно рассматривали в предыдущей главе. Стоит, однако, отметить, что в любом случае центральное правительство имеет ряд действенных рычагов усиления своего влияния на региональные и местные территориальные единицы.

Так или иначе, конфигурация распределения властных полномочий между уровнями управления должна выработываться с учётом исследования её устойчивости к потрясениям, вызываемым системными кризисами, так как последние являются неизбежной стадией финансово-экономического развития. Основными проблемами, с которыми сталкиваются региональные и местные администрации в периоды кризисов – это, как нетрудно догадаться, снижение доходов и одновременное увеличение расходов, что приводит к такому явлению, как «финансовые ножницы», а также снижение возможности привлекать инвестиции и заёмные средства. Ещё больше усложняет ситуацию то, что с этими же трудностями сталкиваются и центральные правительства, поэтому возникает необходимость координации действий управленческих уровней, ведь в случае её отсутствия налоговая и социальная политика региональных и местных образований может быть организована таким образом, который противоречит государственной стратегии выхода из кризиса. Подобная координация может быть организована двумя основными способами: с помощью создания специального института, ответственного за данное направление, или усиления централизации. Однако во втором случае есть риск столкновения с такими проблемами, как дисбаланс возможностей, используемых для борьбы с негативными последствиями кризисов (иначе говоря,

подавляющая часть мер, осуществляемых для их преодоления, будет направлена на улучшение состояния центрального уровня власти), и недостаточная ответственность региональных и муниципальных властей при реализации бюджетных средств. Именно поэтому степень централизации управленческих процессов должна определяться исходя из анализа таких показателей, как структура расходов и доходов уровней власти, существование у них права и возможностей создавать инвестиционные программы и кредитные обязательства.

Несмотря на то, что последний глобальный экономический кризис проявил тот факт, что разные государства используют совершенно различные подходы к организации распределения властных полномочий между управленческими уровнями, в целом наиболее устойчивой к кризисным потрясениям (и, соответственно, обеспечивающей стабильный уровень управленческих «способностей» государства) является конфигурация, в рамках которой местный уровень власти участвует в финансировании таких сфер, как образование, здравоохранение, а также отвечает за текущие инфраструктурные процессы (уборка мусора, содержание благоустройства и т.д. за исключением строительства масштабных объектов), но при этом не вовлекается в социальные программы (пособия по безработице, пенсии), которые являются сферой ответственности региональных и центральных органов управления. Что касается формирования бюджетов, то в условиях кризисов наиболее эффективным представляется вариант, когда местные доходы формируются в основном из налогов с имущества/недвижимости и личного подоходного налога, которые меньше всего зависят от экономической конъюнктуры, в то время как корпоративные налоги (имеющие свойство значительно сокращаться в неблагоприятных условиях) исключаются из их структуры, оставаясь в компетенции центральных и региональных властей. Связано это с тем, что региональные администрации имеют больше возможностей (по сравнению с муниципальными) для корректировки бюджетных процессов: например, осуществление проектов в сфере строительства, транспортных коммуникаций, международных контактов может быть относительно безболезненно остановлено до окончания кризисного периода. При этом данный подход требует определённой политической воли от центрального правительства, ведь подобное распределение полномочий вряд ли будет поддержано региональными правительствами, которые, на наш взгляд, имеют наименьшее значение с точки зрения обеспечения приемлемого протекания финансовых кризисов или даже простых экономических спадов в рамках конкретного государства, кроме того, нельзя не отметить, что право делать иностранные заимствования должно быть исключительной прерогативой центрального правительства, остальные уровни власти

могут иметь долговые обязательства на внутреннем финансовом рынке (лучше всего, когда создается специальный орган, занимающийся их кредитованием; в случае, если всё же используются инструменты иностранного кредитования, муниципалитеты и регионы должны обеспечивать соответствующие заимствования государственными гарантиями), а их размер должен быть регламентирован в процентном соотношении к доходным статьям бюджета. Последнее справедливо также и для инвестиционных программ региональных и местных властей.

## **2.2. Инновационное использование экономических методов социально-политической стабилизации**

В этой части нашей работы мы коснёмся той сферы политического управления, которая является системообразующей для государства как институционального образования, формируя его социально-экономические «способности». Конечно, речь идёт о сфере бюджетных процессов, которые делятся на три большие группы: выбор механизмов и источников формирования бюджета, администрирование его наполнения и расходование бюджетных средств. Каждая из них является исключительно важной, что находит отражение как в научных исследованиях, так и в парламентских дискуссиях. Мы же считаем необходимым остановиться на аспекте, которому уделяется намного меньше внимания, а именно на возможности инновационного использования активов государства, которые традиционно рассматриваются исключительно в качестве источников доходной части бюджета, в периоды системных экономических кризисов. Другими словами, цель нашего анализа – выяснить, каким образом в периоды финансово-экономических потрясений трансформируется предназначение этих активов, и могут ли они использоваться для решения социально-политических, а не коммерческих задач, если того требует конкретный момент времени.

Несмотря на то, что глобальный кризис, разразившийся в конце первой декады нового столетия, укрепил в общественном сознании представление о том, что объём доходов государственного бюджета обратно пропорционален силе кризисных тенденций, приведём некоторые факты. Так, доходы федерального бюджета Российской Федерации в 2008 году составили чуть больше половины уровня 2012 года (6,6 трлн. рублей против 11,8 трлн.)<sup>101</sup>. Конечно, негативную роль сыграла экспортная ориентированность российской

---

<sup>101</sup> См. Федеральный Закон N 371-ФЗ от 30.11.2011 «О государственном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». URL://[http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/12/371-FZ\(budjet%202012-2014\).pdf](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/12/371-FZ(budjet%202012-2014).pdf) (дата обращения: 15.04.2013); Федеральный Закон «О государственном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». Принят Государственной Думой 06.07.2007.

экономики, которая во многом и обусловила столь серьёзное падение показателей, а затем их стремительный рост вслед за начавшимся восстановлением мировой экономики (которое уже сменилось новым этапом стагнации). Тем не менее, случай России в данном контексте не является уникальным: подобные же тенденции (хотя и не такие резкие) можно было наблюдать, например, во Франции, где также было зафиксировано значительное снижение поступлений в национальный бюджет. И если средний уровень налоговых доходов за 2008, 2009 и 2010 годы, когда кризис в стране ощущался наиболее остро, составлял 231,4 миллиарда евро, то в 2012 он достигал уже 270,3 млрд.<sup>102</sup> Ещё сильнее влияние кризиса на бюджетные процессы проявляется, что неудивительно, в Греции, где отрицательные явления усиливаются структурой национальной экономики и системы социального обеспечения. В результате сокращение доходов бюджета оказалось не единичным явлением, наблюдавшимся во многих европейских странах в 2008-09 годах, а вполне вероятным сценарием развития событий на среднесрочную перспективу (именно он, согласно планам правительства, должен был быть осуществлён в 2012 году, когда предполагался более низкий уровень поступлений в греческий бюджет по сравнению с 2011<sup>103</sup>). При этом самым негативным моментом здесь является то, что неизвестно, когда ситуация изменится и произойдет разворот тренда развития греческой экономики, поэтому бюджетная сфера страны остаётся крайне уязвимой, что должно заставить правительство искать альтернативные пути обеспечения приемлемого уровня социально-политической стабильности. Таким образом, мы можем утверждать, что государства, так или иначе оказавшиеся в эпицентре глобального кризиса 2007-10 (в силу структуры социально-экономического устройства, ориентированности национальной экономики или даже географического положения), испытывали (а некоторые из них продолжают испытывать) серьёзные проблемы в сфере бюджетных отношений. Более того, если мы возьмём такую страну, как Австралия, на первый взгляд, достаточно удалённую от пространства, в котором активно развивались кризисные процессы, мы увидим, что доходы бюджета пострадали и там: в 2008-09 году они составляли 292,6 млрд. долларов, в 2009-10 – 284,662 млрд., в то время как в 2011-12 – уже 336,4 млрд.<sup>104</sup>

---

[URL://http://www.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/08-10/](http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/08-10/) (дата обращения: 15.04.2013).

<sup>102</sup> См. *Projet de loi de finances l'Etat (France) pour 2013. Les chiffres clés*. URL://<http://www.economie.gouv.fr/files/projet-loi-finances-2013-plf-chiffres-cles.pdf> (дата обращения: 15.04.2013); *Projet de loi de finances l'Etat (France) pour 2010*. URL://<http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1946.asp> (дата обращения: 15.04.2013); *Le budget de l'Etat (France) vote pour 2009 en quelques chiffres*. URL://[http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/depliant\\_budget2009.pdf](http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/depliant_budget2009.pdf) (дата обращения: 15.04.2013).

<sup>103</sup> *Greece Medium Term Fiscal Strategy 2012-2015*. Ministry of Finance. Athens. June 2011. URL://<http://www.minfin.gr/contentapi/f/binaryChannel/minfin/datastore/8d/78/0e/8d780e3337a1e1cb20d1a1707686d7399be4913a/application/pdf/MTFS.pdf> (дата обращения: 18.04.2013).

<sup>104</sup> *Budget Overview, Commonwealth of Australia*. 8 May 2012. URL://<http://budget.gov.au/2012-13/content/>

В периоды кризисов, когда возникает угроза существенного сокращения налоговых поступлений, государства вынуждены обращать внимание на другие инструменты обеспечения экономической, социальной и, как следствие, политической стабильности. Одним из них являются «иные» (нефискальные/неналоговые) активы государства, которые обычно рассматриваются в качестве дополнительных источников бюджетных поступлений. Тем не менее, исходя из статистических данных, их ценность в этом качестве относительно невелика. Так, в Греции в период с 2009 по 2012 год нефискальные доходы государственного бюджета колебались от 4,5 до 8%<sup>105</sup>, в Австралии в 2012-13 году этот показатель должен составить 5,7%<sup>106</sup>. Во Франции с 2008 по 2012 год он находился в пределах коридора от 4,7% до 9%<sup>107</sup>, в США в этот же период от 4,2% до 6,5%<sup>108</sup>. Несколько иная ситуация наблюдается в Великобритании, где рассматриваемый показатель в 2011 и 2012 годах находился на уровне 14,4% и 14,1% соответственно<sup>109</sup>, а также в ФРГ, где с 2007 по 2011 год он колебался от 24,5% до 18,9%<sup>110</sup>. Объясняется это, однако, не только структурными особенностями экономики Соединенного Королевства и Германии, но и разными подходами к определению «иных» доходов: в этих странах к ним также относят специальные налоги, которые непосредственно не включаются в национальную фискальную структуру, а вводятся ad hoc для выполнения специфических функций. Нас же будут интересовать собственно неналоговые активы государства, представляющие собой определённую альтернативу фискальной зависимости.

Здесь мы также сталкиваемся с методологическими трудностями. Согласно Бюджетному Кодексу, в России к неналоговым доходам государственного бюджета относятся поступления, получаемые в результате использования государственной и муниципальной собственности, деятельности госпредприятий, продажи госимущества, платных услуг, оказываемых государственными предприятиями, доходы с доли в уставных

---

overview/html/ (дата обращения: 18.04.2013).

<sup>105</sup> Greece Medium Term Fiscal Strategy 2012-2015. Ministry of Finance. Athens. June 2011. URL://<http://www.minfin.gr/contentapi/f/binaryChannel/minfin/datastore/8d/78/0e/8d780e3337a1e1cb20d1a1707686d7399be4913a/application/pdf/MTFS.pdf> (дата обращения: 18.04.2013).

<sup>106</sup> Budget Overview, Commonwealth of Australia. 8 May 2012. URL://<http://budget.gov.au/2012-13/content/overview/html/> (дата обращения: 18.04.2013).

<sup>107</sup> См. Projet de loi de finances l'Etat (France) pour 2013. Les chiffres clés. URL://<http://www.economie.gouv.fr/files/projet-loi-finances-2013-plf-chiffres-cles.pdf> (дата обращения: 15.04.2013); Projet de loi de finances l'Etat (France) pour 2010. URL://<http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1946.asp> (дата обращения: 15.04.2013); Le budget de l'Etat (France) vote pour 2009 en quelques chiffres. URL://[http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/depliant\\_budget2009.pdf](http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/depliant_budget2009.pdf) (дата обращения: 15.04.2013).

<sup>108</sup> Receipts of the US Federal Budget: 1934-2017. URL://[www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals) (дата обращения: 20.04.2013)

<sup>109</sup> UK Budget 2013, March 2013. URL://[cdn.hm-treasury.gov.uk/budget2013\\_complete.pdf](http://cdn.hm-treasury.gov.uk/budget2013_complete.pdf) (дата обращения: 20.04.2013).

<sup>110</sup> Динамика и структура доходов федерального бюджета Германии. Данные Министерства Экономического развития Российской Федерации. URL://[http://www.ved.gov.ru/exportcountries/de/about\\_de/eco\\_de/](http://www.ved.gov.ru/exportcountries/de/about_de/eco_de/) (дата обращения: 23.04.2013).



капиталах и акций, а также проценты со счетов государства в кредитных организациях<sup>111</sup>. Как мы видим, их спектр чрезвычайно широк, а учитывая долю государственного сектора в отечественной экономике, возникает вполне закономерный вопрос, почему неналоговые активы обеспечивают незначительную часть общебюджетных доходов (даже в сравнении с их фискальными отчислениями). Ответить на него однозначно нельзя, необходимо учитывать целый ряд факторов. Во-первых, практически невозможно отследить, с помощью каких механизмов в бюджет направляется прибыль, полученная даже крупнейшими государственными предприятиями. Во-вторых, ст. 144 всё того же Бюджетного Кодекса предполагает наличие определённых внебюджетных фондов, таких как: бюджет Пенсионного фонда РФ, бюджет Фонда социального страхования и бюджет Фонда обязательного медицинского страхования<sup>112</sup>. Эти фонды формально не входят в бюджет, но формируются в том числе на основании отчислений принадлежащих государству организаций. Кроме того, в Федеральном законе «О государственном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» указывается, что если прибыль федеральных казённых учреждений, полученная в 2012 году, перечисляется в федеральный бюджет, то прибыль федеральных бюджетных учреждений остаётся в бюджетах этих учреждений (за исключением отдельных случаев)<sup>113</sup>. Другими словами, действует сложная непрозрачная система распределения доходов от неналоговых активов государства, поэтому точно определить их значимость для российского бюджета (в процентном отношении) практически невозможно. Не облегчает задачу и наличие таких специфических факторов, как засекреченность реальных объёмов запасов углеводородов на территории Российской Федерации (подобного рода факторы являются существенным препятствием на пути включения институтов гражданского общества в процессы политического управления), что приводит к заниженной капитализации государственных добывающих компаний и более низкой оценке стоимости их акций. Отметим также, что подобное положение дел характерно не только для России, но и для многих других стран мира, в том числе находящихся на верхних строчках рейтингов развития демократии и экономического благополучия.

Именно поэтому мы предлагаем рассматривать «иные» активы государства не только с точки зрения произведённой ими доли государственного бюджета, но и через призму

---

<sup>111</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ. Ст.41-46 (действующая редакция от 08.05.2013). URL://<http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 02.05.2013)

<sup>112</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ. Ст.144 (действующая редакция от 08.05.2013). URL://<http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 02.05.2013)

<sup>113</sup> Федеральный Закон N 371-ФЗ от 30.11.2011 «О государственном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». URL://[http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/12/371-FZ\(budjet%202012-2014\).pdf](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/12/371-FZ(budjet%202012-2014).pdf) (дата обращения: 15.04.2013).

возможности их использования для стабилизации социально-политической обстановки в условиях системных финансовых и экономических потрясений. В настоящее время необходима разработка принципиально новой бюджетной политики, ориентированной не только на формирование относительно сбалансированной структуры доходов и расходов бюджета (то есть на количественные показатели), но и на активное использование возможностей, напрямую не отражаемых в статистических данных. Конечно, в этом случае опять возникает проблема механизмов оценки (так, по мнению С.Сороки (S.Soroka) и К.Влециена (C.Wlezien) попытки их выявления в отношении Великобритании оказались безуспешными<sup>114</sup>), однако это не повод оставлять всё без изменений, как предлагают многие экономисты. Подобное отношение является следствием смещения вектора развития экономической теории в сторону естественных наук, произошедшее в 80-90-е годы прошлого столетия, фактически обусловившее доминирование естественнонаучного аппарата в экономических и даже политэкономических исследованиях (The New Public Management). Однако нельзя не замечать того факта, что экономические процессы имеют социальную природу, прекрасным подтверждением чему стал глобальный кризис, начавшийся в 2007-08 годах, поэтому не стоит недооценивать гуманитарные аспекты экономических дисциплин. Их должна учитывать и современная бюджетная политика, способная реагировать на вызовы и угрозы функционированию государства в условиях современных тенденций.

Тем не менее, если мы вернёмся непосредственно к неналоговым активам государства, мы увидим, что их видов не так много: фактически, это государственная собственность, государственные предприятия/компании и государственные инвестиции в финансовые продукты. Сразу отметим, что последний из них является предметом специального финансово-экономического анализа, поэтому мы не будем рассматривать его в нашей работе (политологическую составляющую мы уже затрагивали в рамках предыдущего раздела, когда речь шла о полномочиях различных уровней власти по осуществлению инвестиционных программ на внутреннем и международном финансовом рынках). Государственная собственность, которая может использоваться в качестве нефискального актива, как минимум, подразделяется на две большие группы: недвижимое имущество (которое, в свою очередь, имеет большое количество категорий) и акции/доли в коммерческих структурах. Очевидно, что использование одних и тех же методов управления ими невозможно, поэтому следует согласиться с подходом, разработанным некоторыми исследователями, предлагающими осуществить «группировку объектов

---

<sup>114</sup> Wlezien C., Soroka S., Measures and Models of Budgetary Policy // The Policy Studies Journal. Vol. 31, No. 2. 2003.

государственной собственности, учитывающую одновременно их физические свойства, экономические характеристики и правовой режим»<sup>115</sup>. На основе этого можно будет разработать эффективные инструменты управления доходностью тех или иных активов, учитывая их имманентные качества и особенности. Более того, в этом случае могут быть выявлены основные направления возможного нетрадиционного использования определённых видов государственной собственности в зависимости от складывающихся экономических и социально-политических обстоятельств, в том числе, в условиях системных кризисов. При этом вполне очевидно, что возможности реорганизации отношений в сфере консервативных активов, к которым относятся недвижимое имущество и земельная собственность, достаточно ограничены (хотя и здесь существуют некоторые варианты, например, снижение арендных ставок или создание программ льготного землепользования). В то же время, правильное управление бизнес-активами государства может стать действенным механизмом социально-политической стабилизации.

Таким образом, мы вплотную подошли к рассмотрению проблематики функционирования государственных предприятий/предприятий с государственным участием. Могут ли они использоваться в качестве инструментов смягчения негативных последствий экономической рецессии (с политологической точки зрения) и их преодоления, что для этого необходимо, и как реализуется данный потенциал в настоящее время – вот основные вопросы, ответы на которые мы попытаемся сформулировать далее. Однако сначала следует разобраться с тем, что же такое государственные предприятия (state-owned enterprises). На первый взгляд, здесь не должно возникнуть серьёзных затруднений, поскольку существует объективный критерий их классификации – наличие доли государства в акционерном или уставном капитале. Соответственно, обычно выделяется два типа государственных предприятий<sup>116</sup>:

1. предприятия, контролируемые государством (характеризуются полным, контрольным (обычно более 30% или 50% акций/капитала в зависимости от правоустанавливающей документации) или существенным (например, «золотая акция») владением государства)
2. предприятия, имеющие государственное участие (любого из уровней власти, не менее 10% акций/капитала).

Различия между этими типами в целом понятны: если цели предприятий первого типа

---

<sup>115</sup> Никонова Е.Н., К вопросу о составе доходов бюджета от государственной собственности // Финансы и кредит. 25(265). Июль 2007.

<sup>116</sup> Sprenger C., State-Owned Enterprises in Russia. Presentation at the OECD Roundtable on Corporate Governance of SOEs. Moscow. October 27, 2008.

устанавливаются государством, а их деятельность в той или иной степени подотчётна государственным структурам, то предприятия второго типа должны пользоваться предпринимательской свободой, а государство выступает в них обычным акционером/участником.

Тем не менее, реальное положение дел, как обычно, несколько сложнее. Перечисленные типы государственных предприятий – теоретические конструкты, на самом деле существует большое количество различных конфигураций их деятельности. В качестве примера можно взять так называемые «гибридные организации», представляющие собой созданные государством компании, балансирующие на грани общественного и частного (другими словами пытающиеся сохранить равновесие между политическими и коммерческими целями)<sup>117</sup>. Впервые подобные организации появились в США, причем создавались они всегда с конкретной политической целью: так, Заморская корпорация частных инвестиций (Overseas private investment corporation) стала одним из инструментов стимулирования экспорта американского капитала. А поскольку инициатором их создания выступало государство, они имели значительные преимущества: доступ к «недорогим деньгам», налоговые преференции и т.д. Взамен, контроль над их структурой сохраняется у органов государственной власти, которые утверждают совет директоров, назначают его председателя и т.д. (в зависимости от конкретного случая). Данный вид государственных предприятий достаточно успешно функционирует в США и в настоящее время, более того, этот опыт начинает распространяться и на другие государства, например, Китай, то есть формируется определённая тенденция развития новой нефискальной формы управления, интегрирующей функции администрирования как в экономической сфере, так и в социально-политическом сегменте. В то же время, пока рано оценивать её масштабы, так как неизвестно, насколько данный механизм подходит хозяйствующим системам, функционирующим в других финансово-экономических условиях (в том числе европейской). Интересной представляется и возможность создания таких организаций в политико-экономическом пространстве Российской Федерации. С другой стороны, подобные образования (правда, со своей спецификой) в нашей стране уже существуют. Речь идёт о таком явлении, как государственные корпорации, которые стали активно развиваться, начиная с 2007-го года. И здесь опять необходимо разделять формальную и реальную стороны вопроса. С юридической точки зрения государственными корпорациями в России считаются «не имеющие членства некоммерческие организации, учреждённые государством на основе имущественного

---

<sup>117</sup> Koppel J., Political Control for China's State-Owned Enterprises: Lessons from America's Experience with Hybrid Organizations // Governance. Volume 20, Issue 2. April 2007, p.255.

взноса для осуществления социальных, управленческих и иных общественно полезных функций»<sup>118</sup>. К ним относятся такие структуры, как Агентство по страхованию вкладов, Агентство по реструктуризации кредитных организаций, Объединённые авиастроительная и судостроительная корпорации, Внешэкономбанк, Роснанотех, Ростехнологии, Росатом, Олимпстрой и т.д. Отметим, что перечисленные организации существенно отличаются друг от друга как по сфере деятельности (некоторые из них, как Роснанотех, созданы исключительно для сохранения в стране того или иного направления технологического развития; Ростехнологии, помимо основной специализации, являются спонсором различных социальных проектов, в том числе спортивного характера), так и по временному периоду своего функционирования (так, Олимпстрой изначально задумывался как корпорация, предназначенная для реализации инфраструктурных преобразований в конкретные сроки). Несмотря на это, немногие из них обладают необходимым потенциалом для того, чтобы использоваться в качестве инструмента социально-политической стабилизации непосредственно в периоды экономических кризисов. Фактически, эту функцию выполняет только Агентство по страхованию вкладов, которое и создавалось для обеспечения определённых гарантий в отношении финансового положения населения в случае тех или иных потрясений. Также некоторые возможности для осуществления деятельности в этой сфере заложены в организационную структуру Внешэкономбанка, остальные государственные корпорации (с формальной точки зрения) имеют иные задачи. Вероятно, именно подобное положение дел привело к тому, что в сознании населения, большинстве средств массовой информации и даже исследовательском дискурсе (по крайней мере, его зарубежной части) сформировалось несколько отличное от принятого в России официально определение госкорпораций.

Соответственно, выделяются следующие основные виды государственных корпораций в широком понимании<sup>119</sup>:

1. корпорации-фонды
2. дирекции по реализации программ
3. промышленные корпорации.

Что касается первых из них, то здесь ситуация более-менее упорядочена. Государство может создавать структуры, с помощью которых оно влияет на основные тенденции развития национальной экономики как во время подъёма, так и в периоды рецессии. Таким образом, формируется среда непрямого регулирования рыночных процессов со стороны

---

<sup>118</sup> Барышева Г. А., Бондарь Т.В., Государственные корпорации как новый институт реализации государственной собственности // Современные наукоемкие технологии. №2. 2010, с.135.

<sup>119</sup> Доклад «Государственные корпорации как элемент модернизации российской экономики». Подготовлен по заказу Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. Москва. 2011.

государства без необходимости изменения налоговой, акцизной и таможенной политики. Наглядным примером в этом смысле является КНР, где существует три основные формы негосударственных инвестиционных фондов: иностранные компании, местные структуры (национальный капитал), организации со смешанным участием. С политической точки зрения очевидно, что иностранные инвесторы менее подвержены политическому давлению со стороны государства, но, в то же время, увеличение их присутствия способствует вовлечению всё большего количества секторов экономики в международное разделение труда и интеграционные процессы, а также заставляет правительство снижать объём непродаваемых на бирже акций государственных предприятий<sup>120</sup>. Поэтому возникает вопрос, что выбирает государство: высокую управляемость хозяйствующими субъектами или де-факто «мягкую приватизацию». Для решения этой дилеммы создаются специализированные государственные корпорации-фонды, которые путём перенаправления инвестиционных потоков (например, с помощью создания наиболее благоприятных условий инвестирования в ту или иную отрасль) отстаивают приоритеты государства в данном контексте. Примерно те же самые функции осуществляют и дирекции по реализации программ, с той лишь разницей, что они являются более специализированными организациями. Именно поэтому эффективность их использования в периоды финансово-экономических потрясений выше, так как может производиться либо полная переориентация действующих дирекций, либо создание новых образований, сконцентрированных на преодолении конкретных структурных недостатков национальной системы социально-политического и экономического управления. При этом в дальнейшем они могут вполне успешно трансформироваться в постоянно действующие корпорации-фонды.

Особое место в ряду государственных корпораций в широком понимании занимают промышленные корпорации (под словом промышленные мы понимаем компании, участвующие в производстве экономического продукта независимо от его природы, то есть к ним относятся и структуры, функционирующие в сфере услуг). Их также можно разделить на определённые виды, однако мы не будем акцентировать на этом своё внимание, а остановимся на тенденциях, преобладающих в этой области. Во-первых, рассмотрим основные сферы их функционирования. Здесь нам не удастся уйти от национальной специфики, поэтому мы предлагаем проанализировать ситуацию в таких государствах, как Россия и Китай. Когда речь заходит о нашей стране, на ум сразу приходят две области, в которых доминируют государственные предприятия: топливно-

---

<sup>120</sup> Wei Huang, Tao Zhu, Foreign Investment vs. State Ownership: Is There a Political Pressure? - The Illustrative Case of Qualified Foreign Institutional Investors in China. 2011, p.7.

энергетический и военно-промышленный комплекс<sup>121</sup>. При этом каждая из них имеет свою специфику: если в ВПК преобладают различного рода ФГУПы, ГУПы и им подобные образования, представляющие собой полузакрытые структуры (по крайней мере, для иностранного капитала), то в энергетическом секторе в основном работают компании, организованные в соответствии с международными стандартами, чьи акции (или их часть) находятся в свободном обращении на бирже. Присутствие государства в российской экономике, однако, не ограничивается этими двумя направлениями. К ним, как минимум, можно добавить ещё две отрасли, где госкомпании играют очень важную роль: финансовые услуги и средства массовой информации<sup>122</sup> (последняя из них приобретает новое измерение как технология формирования политического сознания населения и его социально-политических запросов, поэтому все государства так или иначе пытаются установить над ней свой контроль; в крайнем случае, СМИ могут использоваться как средство манипулирования общественным мнением (см. раздел 3.1.)). Мы уже отчасти затрагивали область финансовых услуг, когда рассматривали деятельность такой корпорации, как Внешэкономбанк. Но даже если считать её особым явлением на российском рынке, нельзя не отметить тот факт, что два ключевых коммерческих кредитных института, функционирующих в его пространстве, фактически принадлежат государству (несмотря на планы по частичному международному размещению акций и их приватизации). Кроме того, большое количество банковских учреждений в нашей стране вполне обоснованно можно считать предприятиями с государственным участием, реализованным в той или иной форме, что в теории оставляет правительству достаточное количество механизмов воздействия на банковский сектор в периоды экономических кризисов. Схожая ситуация наблюдается и в сфере средств массовой информации, где также ощущается доминирование государства, которое активно пользуется данным каналом управления социально-политической обстановкой. Хорошим примером в этом контексте является глобальный кризис, начавшийся в 2007-08, причины, тенденции и события которого несколько по-разному трактовались в российских и иностранных СМИ (которые испытывают не меньшее, если не большее, воздействие со стороны политической власти своих стран).

В экономике крупнейшего восточного соседа Российской Федерации, занимающего второе место в мире по объёмам произведённого совокупного экономического продукта, государственные предприятия/предприятия с государственным участием также играют

---

<sup>121</sup> Sprenger C., State-Owned Enterprises in Russia. Presentation at the OECD Roundtable on Corporate Governance of SOEs. Moscow. October 27, 2008.

<sup>122</sup> Шпренгер К., Государственная собственность в российской экономике // Журнал новой экономической ассоциации. №7. 2010, стр. 120.

значительную роль. На 2002 год в КНР насчитывалось более 30000 полностью принадлежащих государству на праве собственности коммерческих структур, которые обеспечивали 16% промышленного производства, и в которых работало 14% трудоспособного населения страны<sup>123</sup>. При этом заметим, что они занимали (и продолжают занимать) доминирующее положение в таких отраслях, как автомобилестроение, фармацевтика, электроника и химическая промышленность. То есть специализация деятельности государственных компаний в Китае значительно отличается от российской, где они преобладают в отдельных областях, которые являются ключевыми для формирования бюджета, обеспечения социальной стабильности или на определённом этапе не представляют интереса для частного бизнеса. В Китае же государственные предприятия активно осуществляют коммерческую деятельность в секторах массового производства, что объясняется своеобразным политико-экономическим устройством страны. В то же время, точно также как и в России, в зависимости от того, какие сектора экономики мы рассматриваем, изменяется форма функционирующих в них государственных предприятий. Так, классические государственные компании (со 100% участием государства/с преобладающим государственным капиталом, блокирующим влияние миноритариев) в основном концентрируются в сфере потребительского производства, тогда как уже упоминавшиеся нами «гибридные» организации занимаются инфраструктурными проектами<sup>124</sup> (в России в подобных случаях используются несколько иные механизмы, например, частно-государственное партнёрство). Готовность частных инвесторов, в том числе иностранных, реализовывать инвестиционные проекты в инфраструктуре КНР, которая обуславливается высокой вероятностью получения прибыли в дальнейшем, несколько ограничивается опасениями, связанными с серьёзной стоимостью их реализации и необходимостью взаимодействия с государственными органами управления и контроля (особенно местными). Именно поэтому происходит создание «гибридных» компаний, с помощью которых решаются данные проблемы. Ещё одной особенностью китайской политико-экономической системы является большое значение, отводимое идеологии, что объясняет государственное доминирование в сфере масс-медиа (причины подобного отношения государств к СМИ мы уже рассматривали ранее).

В целом, присутствие государственных предприятий необходимо в областях, являющихся стратегическими для конкретных стран, так как в противном случае под

---

<sup>123</sup> Ralston D., Terpstra-Tong J., Terpstra R., Wang X., Egri C., Today's State-Owned Enterprises of China: Are They Dying Dinosaurs or Dynamic Dynamos? // *Strategic Management Journal*. 27 (9). 2006.

<sup>124</sup> Koppel J., Political Control for China's State-Owned Enterprises: Lessons from America's Experience with Hybrid Organizations // *Governance*. Volume 20. Issue 2. April 2007.



сомнение может быть поставлен исключительный статус государства как образования, обеспечивающего социально-политический порядок<sup>125</sup>. Тем не менее, мы считаем необходимым проанализировать характерные тенденции их развития, то есть понять, возрастает или сокращается их значение как формы политико-экономического управления в XXI веке. И здесь мы сталкиваемся с довольно непростой ситуацией. С одной стороны, доминирующим процессом последнего десятилетия XX века в Европе и Северной Америке являлась экономическая либерализация, а поскольку именно западные страны были мировым локомотивом, она получила широкое распространение в других регионах (причём зачастую большее, чем на Западе, – достаточно вспомнить действия правительств государств Азиатско-Тихоокеанского региона или реформы, проводившиеся в России в 1990-е годы). Более того, на этой волне даже на официальном уровне в некоторых странах возникли идеи об исключении принципа приоритета национальных интересов из политической стратегии и его замены общечеловеческими ценностями (этой концепции, например, придерживался российский министр иностранных дел А.В.Козырев). Однако глобальный экономический кризис, начавшийся в 2007-08, ясно продемонстрировал, что идеалистическая концепция вновь оказалась нежизнеспособной в условиях серьёзных катаклизмов, и свободный рынок не может существовать без участия государства, то есть необходимо регулирование финансово-экономических отношений со стороны его институтов<sup>126</sup>. Несмотря на то, что в СМИ наибольшее внимание уделяется программам бюджетной экономии и международной финансовой помощи, данное регулирование может быть организовано различными способами, взять хотя бы традиционную философскую и филологическую проблему разделения уровней регламентации, регулирования и управления. Ситуация является ещё более запутанной потому, что государство располагает значительными возможностями косвенного экономического регулирования, одной из которых как раз является создание государственных коммерческих структур формального и неформального характера (другими действенными механизмами в этом контексте могут служить экологическая политика, специфическая система стандартизации и т.д.).

Ещё одним дискуссионным вопросом является сравнительная эффективность государственных предприятий по отношению к частному бизнесу. Традиционно считалось, что государство – неэффективный собственник, а управление в государственных компаниях осуществляется менее качественно, чем в среднем по отрасли

---

<sup>125</sup> Chang Ha-Joon, State-owned enterprise reform. United Nations. Department for economic and Social affairs (UNDESA). New York. 2007.

<sup>126</sup> Пантин В.И., Государство, корпорации и проблемы политического развития в современном мире // Сравнительная политика. №2. 2011, с.38.

(идея, лежащая в основе теории The New Public Management). Действительно, определённая логика в этом подходе присутствует, так как учредитель подобных структур (которым фактически является народ) не контролирует агентов (менеджеров), что может привести либо к снижению заинтересованности в результате, либо к коммерческой коррупции. С другой стороны, если взглянуть на ведущие сетевые корпорации, которые принято называть транснациональными, мы увидим, что многие из них по сути являются подконтрольными тому или иному государству образованиями, что, по мнению некоторых исследователей, указывает на способность государственных компаний быть конкурентоспособными, по крайней мере, в отдельных сегментах экономики<sup>127</sup>. К примерам подобного рода структур обычно относят такие компании, как France Telecom, Telefonica, Deutsche Post, Endesa и др. Выбор именно этих предприятий, однако, не является случайным: они осуществляют деятельность в тех областях, где государство может создать наиболее благоприятные условия развития, поэтому данная концепция также не является абсолютно справедливой.

Таким образом, ситуация с эффективностью госкомпаний является неоднозначной, что находит отражение в различных стратегиях их использования со стороны государства. Так, в России в первое десятилетие XXI века наблюдалось неуклонное снижение количества государственных предприятий/предприятий с государственным участием (оно продолжается и сегодня – вспомним программы постепенной приватизации таких организаций, как банк ВТБ и аэропорт Шереметьево), но одновременно с этим происходил рост средней доли государства в капитале подобных образований<sup>128</sup> (подробнее см. Приложение 5). Это говорит о желании российских властей использовать государственные компании в качестве инструмента точечного управления конкретными аспектами социально-экономического развития и отрицании их роли как универсального управленческого механизма (как это было в Советском Союзе). Такой позиции придерживается подавляющее большинство правительств в разных регионах мира, поскольку именно она свойственна капиталистической системе хозяйствования. Тем самым, однако, признаётся тот факт, что государственные компании изначально создавались, в первую очередь, для реализации не коммерческих, а социально-политических целей. В то же время, есть государства, в которых применяется несколько иной подход. Многие из них расположены в Латинской Америке, где в последнее время развивается активная полемика о роли государственных предприятий в экономике. В Венесуэле, например, взят последовательный курс на её усиление, хотя в прошлом в этой

---

<sup>127</sup> Кондратьев В., Частное дело государства // Прямые инвестиции. №6 (86). 2009, с.27.

<sup>128</sup> Sprenger C., State-Owned Enterprises in Russia. Presentation at the OECD Roundtable on Corporate Governance of SOEs. Moscow. October 27, 2008.

стране случались и масштабные «волны приватизации». Сейчас в Венесуэльской системе хозяйствования функционирует 95 государственных предприятий, которые производят 30% национального ВВП; более того, в соответствии с законом 2001 года углеводородные месторождения могут разрабатываться только принадлежащими государству компаниями (с государственным участием не менее 51%)<sup>129</sup>. Конечно, можно рассматривать данную ситуацию в контексте специфической политической обстановки, сложившейся вокруг Венесуэлы на региональной и международной арене, считая увеличение присутствия государства в экономике направлением, выбранным в качестве ответной реакции на обострение отношений с Западом. Однако, на наш взгляд, в этом случае происходит искажение причинно-следственной связи, поскольку создание государственных компаний/компаний с государственным участием, вероятно, является единственной возможностью для этой страны стать более-менее самостоятельным экономическим и, как следствие, политическим субъектом. Данная стратегия представляется вполне адекватной: с теми или иными особенностями она использовалась многими странами на разных этапах исторического развития (вспомним политико-экономическую стратегию Германии на рубеже XIX-XX веков).

В любом случае, даже если мы не будем рассматривать в качестве примера Венесуэлу и остальные государства подобного характера, мы не можем игнорировать некоторые другие факты. Так, можно пойти от противного, как это делает Чан Ха-Юн (Chang Ha-Joon), который отмечает, что существует значительное количество стран, на данный момент так или иначе проваливших экономическое развитие, где сектор, занимаемый государственными предприятиями, очень незначителен, в том числе Филиппины и Аргентина<sup>130</sup>. Безусловно, вопрос о том, насколько кризисными являются экономики этих государств, является достаточно спорным, особенно это касается Аргентины. Тем не менее, к лидерам мирового и даже регионального роста их также отнести достаточно трудно: если по сравнению со многими государствами Африки и маленькими государствами Центральной и Южной Америки та же Аргентина выглядит относительно благополучной страной, то сравнение с сопоставимыми по потенциалу образованиями (ближайшим из которых является Бразилия) будет явно не в её пользу. Возможно, это как раз объясняется слабостью государственного управления, включая отсутствие эффективных контрольных и антикризисных инструментов социально-политической стабилизации, к которым относится и деятельность государственных

---

<sup>129</sup> Gathmann S., Reyna M., State-Owned Enterprises. Venezuelan Association of Executives AVE. URL://<http://www.ave.org.ve> (дата обращения: 20.04.2013).

<sup>130</sup> Chang Ha-Joon, State-owned enterprise reform. United Nations. Department for Economic and Social Affairs (UNDESA). New York. 2007.

предприятий.

Таким образом, ещё раз подчеркнём, что государственные предприятия/предприятия с государственным участием – это образования, созданные для достижения не только коммерческих и бюджетных, но и социально-политических целей. Несмотря на то, что рынок и рыночные механизмы управления являются основой экономического роста, они не могут обеспечить устойчивое развитие и социальную справедливость (что, как мы уже отмечали, является главным недостатком долгое время доминировавшей концепции *The New Public Management*, в рамках которой и сложилось отношение к государственным предприятиям/предприятиям с государственным участием исключительно как к коммерческим образованиям). В настоящее время это утверждение признаётся большинством исследователей и специалистов, однако рыночные механизмы не всегда справляются и с некоторыми другими задачами. Одной из таких задач, например, является развитие человеческих ресурсов в определённых технологических областях<sup>131</sup>, поэтому во многих странах она перепоручается государственным компаниям. Более сложной и важной в социальном измерении является задача экономической и социально-политической стабилизации в периоды системных кризисов, когда традиционные инструменты государственного управления оказываются неэффективными. На наш взгляд, именно она должна быть ключевой для государственных предприятий, однако здесь возникает вопрос, могут ли они в периоды крайне негативной экономической динамики брать на себя часть управленческих функций государства<sup>132</sup>, и если да, то в каком объёме. На самом деле, ответить на него значительно проще, чем кажется на первый взгляд, так как деятельность государственных компаний может быть структурно определена и формализована. Связано это с рассматривавшимися нами ранее имманентными свойствами развития политико-экономических систем, в первую очередь, его системностью. Важной проблемой для государства (особенно в бюджетном измерении) является зависимость от фаз экономического цикла, смена которых, однако прогнозируема и сопровождается вполне поддающимися анализу индикаторами. Поэтому может быть разработана специальная технология вовлечения государственных предприятий в процессы социально-политического управления на основе обработки совокупных базовых показателей (принципиально эта процедура может быть организована схожим образом с системой принятия решений, действующей в центральных банках). Благодаря своей формализованности и использованию математических методов анализа данный подход

---

<sup>131</sup> Chang Ha-Joon, *State-owned enterprise reform*. United Nations. Department for Economic and Social Affairs (UNDESA). New York. 2007.

<sup>132</sup> Gordon T.M., *What States Can, and Can't, Teach the Federal Government about Budgets*. The Brookings Institution. March, 2012.

позволяет избавиться от главного недостатка – отсутствия чётких критериев, определяющих необходимость изменения стратегического направления деятельности государственных предприятий. Ещё одним его преимуществом является возможность дискуссии (элемент «сетевого управления»), а иногда и регламентации во взаимоотношениях государства, государственных предприятий и бизнес-структур, позволяющей избежать безвозмездного нарушения принципа конкуренции (другими словами, вмешательство государства в экономические процессы будет компенсировано поддержкой национального предпринимательского сообщества).

Тем не менее, не все соглашаются с данной точкой зрения. Так, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в своих докладах и аналитических материалах последовательно настаивает на исключении социально-политических целей из числа задач, на решение которых ориентирована деятельность государственных предприятий. По мнению экспертов организации, государство должно вести себя как обычный собственник, участвуя только в назначении совета директоров/управляющих компаний, а также в вопросах распределения прибыли и выплаты дивидендов, не вмешиваясь в оперативное управление. ОЭСР стремится к усилению роли независимых в своих действиях советов директоров государственных компаний в странах-членах<sup>133</sup>, так как большая автономия якобы повышает эффективность их функционирования. На наш взгляд, подход ОЭСР является неверным, а её нежелание признать этот факт объясняется двумя причинами: во-первых, организация оказалась неспособна к модернизации в контексте современных тенденций в мировой экономике и политике, а, во-вторых, её руководители не хотят признать необходимость изменения экономической парадигмы управления социально-политическими процессами, оказавшейся неэффективной в свете последних событий.

Теперь перейдём к основным выводам данной части нашей работы. В ней мы пытались исследовать роль «иных» (неналоговых/нефискальных) активов государства в условиях системных экономических кризисов. Обычно они рассматриваются как дополнительные источники бюджетных поступлений. Однако, как мы убедились, практически во всех современных государствах их ценность в этом качестве невелика: случаи, когда подобные доходы составляют более 10% государственного бюджета, крайне редки; кроме того, во многих странах действует непрозрачная система учёта нефискальных поступлений, что серьёзно затрудняет задачу оценки их объёма. Поэтому мы стремились проанализировать неналоговые активы государства с точки зрения их

---

<sup>133</sup> Frederick W.R., Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises / OECD Corporate Governance Working Papers. OECD Publishing. №2. 2011. URL://[http://http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xfg6n4wj-en](http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xfg6n4wj-en) (дата обращения: 20.04.2013).

использования в качестве инструментов социально-политической стабилизации в периоды экономических потрясений. Всего можно выделить три основных вида неналоговых активов государства: государственную собственность, инвестиционные программы государства и государственные предприятия/предприятия с государственным участием. Несмотря на то, что управление государственной собственностью имеет некоторые возможности для трансформации в зависимости от складывающихся обстоятельств, необходимо отметить, что они ограничены (тем не менее, они достаточно активно используются в некоторых государствах, например, в Нидерландах (см. раздел 3.2.)). Стандартным набором инструментов в этом смысле выступают изменение арендных ставок, создание программ льготного землепользования и т.д. Механизмы государственных инвестиций, в свою очередь, практически полностью являются предметом исследования экономической теории и вряд ли имеют большое значение в социально-политическом контексте. Поэтому наибольшее внимание мы уделили деятельности государственных предприятий. В результате мы пришли к убеждению, что государственные предприятия, несмотря на несогласие некоторых исследователей, придерживающихся менеджеральных концепций политического управления, и институциональных образований (в том числе ОЭСР), изначально создавались и продолжают функционировать, в первую очередь, исходя из социально-политических соображений. Более того, может быть создана специальная технология вовлечения подобных структур в систему государственного управления в кризисные периоды на основе цикличности экономического развития. Тем не менее, данный потенциал остаётся недооценённым со стороны правительств большинства государств, что наглядно показал глобальный финансово-экономический кризис, начавшийся в 2007-08. С другой стороны, появились определённые признаки его признания: так, в России была создана специальная государственная корпорация, призванная защитить сбережения граждан в случае экономической депрессии, – Агентство по страхованию вкладов (отметим, что де-юре государственные корпорации в нашей стране считаются некоммерческими не имеющими членства организациями, но, на наш взгляд, их следует рассматривать как особую разновидность государственных предприятий), а в Китае получают распространение так называемые «гибридные государственные компании», целью которых является распределение инвестиционных потоков в стране. В то же время, развитие государственных предприятий вызывает целый ряд проблем, одной из которых является их влияние на деятельность частных компаний, поскольку вмешательство государства в экономику влияет на организацию бизнес-отношений. Поиск приемлемого баланса в этом вопросе должен быть одной из ключевых задач профильных министерств и ведомств, а

также основой формирования дискуссионного пространства между государством, бизнесом и гражданским обществом.

### **2.3. Технологии политической интеграции в условиях системных экономических кризисов**

Во второй половине XX века международная интеграция стала рассматриваться как неотъемлемая характеристика социального развития, чему непосредственным образом способствовали экономическая специализация и активизация трансграничных перемещений. Тенденция ещё более усилилась в начале нынешнего столетия, так как глобализация достигла беспрецедентных масштабов, поставив под сомнение, казалось бы, незыблемую с политологической точки зрения категорию национального суверенитета. В результате появилось значительное число интеграционных объединений того или иного характера на всех уровнях межгосударственного взаимодействия: глобальном, региональном и субрегиональном. Тем не менее, кризис, начавшийся в 2007-08 годах, изменил представление о линейном развитии интеграционных процессов, фактически ставших синонимом мирового социально-политического прогресса. Именно поэтому в данной части нашего исследования мы попытаемся проанализировать то, каким образом экономические потрясения могут воздействовать на интеграцию, каков исторический опыт в данном вопросе, и как будут развиваться события в контексте преодоления негативных последствий современного кризиса.

В процессе изучения вопроса мы неизбежно столкнёмся с рядом трудностей, главной из которых является, как мы уже отмечали, то, что термин интеграция стал своеобразным клише для всех субъектов международной политики. Чтобы убедиться в этом, достаточно просто просмотреть официальную документацию практически любого международного политического события или заявления государственных чиновников, посвящённые вопросам внешней политики. В качестве примера можно взять документы, принятые на саммите «Большой Двдцатки» 2012 в Мексике, в каждом из которых присутствует стандартное подтверждение приверженности стран-участниц дальнейшему сотрудничеству в рамках процессов интеграции. Более того, количество упоминаний тех или иных международных интеграционных образований в них просто зашкаливает: так, в Докладе о развитии названия подобных образований встречаются более 60 раз<sup>134</sup>. И если присутствие в этом списке ООН (13 раз), ОЭСР (12 раз) и Всемирного Банка (12 раз) выглядит предсказуемым в контексте концентрации усилий на борьбе с глобальным экономическим кризисом, то ссылки на такие организации, как Британское Содружество

---

<sup>134</sup> 2012 Progress Report of the Development Working Group // G20 Mexico Summit. Los Cabos. 2012.

Наций, ЮНЕСКО и Международная организация Франкофонии, представляются несколько странными. Другими словами, в настоящее время любая интеграция считается положительным явлением, повышающим уровень управленческих «способностей» государства, что делает задачу объективного исследования достаточно сложной, особенно в исторической ретроспективе. Несмотря на это, мы считаем проведение данного анализа необходимым условием для достижения целей нашей работы.

Ранее мы уже пришли к выводу, что кризисы являются имманентным свойством развития любой социальной системы, в то же время международная интеграция – это тенденция, зародившаяся ещё в конце XIX века, поэтому вполне логичным выглядит предположение о том, что существует исторический контекст взаимоотношений этих явлений. При этом большинство исследователей сходятся во мнении, что в большинстве случаев в прошлом кризисы влияли на интеграционные процессы положительно. Так, Ст.Гросс (St.Gross) фактически рассматривает процесс европейской интеграции как последовательность этапов посткризисного развития<sup>135</sup>:

1. первый общеевропейский институт был создан в условиях кризиса: после Второй мировой войны торговля между странами континента осуществлялась на основе двусторонних соглашений, которых насчитывалось более 200, однако уже в 1947-48 годах эта система стала давать сбои, в результате чего была предпринята попытка создания Европейского платежного союза
2. в начале 70-х годов произошёл крах Бреттон-Вудской системы, поэтому «план Вернера» по созданию валютного союза и централизованной банковской системы, принятый в 1969 году, остался нереализованным, но интеграция получила новый импульс для дальнейшего развития в политическом измерении
3. первая половина 80-х годов – время кризиса, вызванного падением экономического роста в контексте значительного количества ограничений на перемещение товаров и услуг, характеризовавшегося резким повышением уровня безработицы, следовательно, 1992 – Маастрихтский договор.

Конечно, перечисленные кризисы вряд ли можно сравнивать с современными потрясениями по характеру и по масштабам последствий. Тем не менее, нельзя не признать определённую логику данного подхода. Исключением, на наш взгляд, является ситуация начала 1970-х годов, так как тогда интеграция во многом не была остановлена благодаря стечению обстоятельств (которое, однако, не было случайным). Вполне возможно, что кризис 1970-71 (всё-таки он затрагивал всю систему экономического

---

<sup>135</sup> Gross St., History's lessons for the European debt crisis. 2011. URL://<http://blogs.berkeley.edu/2011/07/26/historys-lessons-for-the-european-debt-crisis> (дата обращения: 30.07.2013).



мироустройства, созданную в послевоенные годы) наряду с «нефтяной депрессией» мог существенно замедлить темпы трансграничного сотрудничества в Европе, и проекты по расширению Европейского Сообщества, координации и созданию общей внешней политики, а также по формированию общей монетарной политики так и остались бы проектами, не имеющими шансов быть воплощёнными в действительности, если бы он в то же самое время не привёл к падению диктаторских режимов в Португалии, Испании и военного режима в Греции. Европа оказалась объединена идеей установления демократии в южных государствах<sup>136</sup>, что во многом означало бы экономическое восстановление континента (более широкие возможности реализации продукции), а также потенциальное вступление этих стран в ЕЭС.

Несколько неоднозначным в этом контексте может выглядеть утверждение о том, что смена режимов в странах европейского юга произошла непосредственно из-за экономического кризиса, тем более что этот вопрос практически не получил отражения в опубликованных по этой проблематике работах. Некоторые авторы, наоборот, делают акцент на относительной успешности развития экономик южно-европейских государств в 60-е-н.70-х годов. Так, М. дель Перо (M. del Pero) отмечает, что до 1972 года наблюдалось «ускорение португальской экономики в связи с укреплением экономических отношений с ЕЭС»<sup>137</sup>, другими словами, откровенно диктаторский характер политической системы Португалии не мешал её постепенной интеграции в общеевропейское экономическое пространство. Однако такое положение дел могло сохраняться только в условиях стабильности макроэкономической ситуации на региональном и мировом уровнях, после изменения положительного тренда развития на отрицательный структурные проблемы экономики страны вновь вышли на первый план, что, в конечном счёте, привело к падению правящей элиты. Это, в свою очередь, обусловило ускорение политического сближения не только в ЕЭС, но и в рамках Североатлантического Альянса, в том числе с США. Последние были заинтересованы в установлении в Португалии предсказуемого политического режима по двум причинам:

1. из-за угрозы распространения в стране коммунистических настроений
2. с целью приобретения плацдарма на случай конфликта в Африке или на Ближнем Востоке (в необходимости которого Соединённые Штаты могли впоследствии убедиться ни один раз).

Не стоит, однако, считать, что исторический опыт взаимного влияния кризисов и

---

<sup>136</sup> Varsori A., Crisis and Stabilization in in Souther Europe during the 1970s: Western Strategy, European Instruments // Journal of European Integration History. №1 (Vol.15). 2009.

<sup>137</sup> Pero del M., A European Solution for a European Crisis. The International Implications of Portugal's Revolution // Journal of European Integration History. №1 (Vol.15). 2009.

интеграционных процессов в Европе ограничивается включением периферийных и полупериферийных государств в проекты интеграции в результате преодоления последствий экономических потрясений. Более того, этот опыт далеко не всегда оказывался удачным (как пытаются представить современные сторонники евроинтеграции). Наиболее наглядным примером провала подобного характера является ситуация 20-х годов прошлого столетия, участниками которой стали США и европейские страны (в первую очередь, Германия). Так, немецкое правительство, вынужденное искать пути восстановления разрушенной войной страны, получило значительные заимствования со стороны североамериканского партнёра, подобные займы были сделаны и некоторыми другими европейскими государствами. Фактически, был создан проект формирования нового многостороннего союзнического блока, однако в условиях кризиса к.20-н.30-х годов интеграция потерпела крах из-за недостатка внутривластной поддержки международной деятельности (в США вновь усилились позиции изоляционистов, а в Германии желание реванша)<sup>138</sup>. В результате этот проект был реализован только спустя десятилетия (уже после окончания Второй мировой войны) в формате НАТО.

Противоречивый характер имеют взаимоотношения кризисов и интеграционных процессов в других регионах. Так, их историю в Латинской Америке можно представить следующим образом<sup>139</sup>:

1. первые общерегиональные системные кризисы (1825 и 1873-80 годов) были вызваны одними и теми же причинами, а именно резкой остановкой притока внешних займов со стороны европейских стран, однако они оказались не в состоянии изменить тренд развития континента в направлении интеграции, которой на тот момент фактически не существовало
2. кризисы 1920-21 и 1929 годов стали основой «интеграции» с США, которая, однако, носила достаточно специфический характер в силу методов её осуществления
3. кризисы 1973-74 и н. 80-х годов XX века – основа формирования предпосылок для появления тенденции реальной региональной интеграции.

Заметим при этом, что особенность практически всех экономических кризисов в Латинской Америке – внешние причины их возникновения. Другими словами, существует структурная слабость национальных экономик в условиях функционирующей мировой производственной и финансовой системы, поэтому вполне вероятно, что интеграция

---

<sup>138</sup> Frieden J.A., *The Crisis and Beyond: Prospects for international economic cooperation // Politics, Economics and Global Governance: The European Dimensions. Policy Paper №5. December 2009.*

<sup>139</sup> Kaminsky G.L., *Two Hundred Years of Political Integration: Latin America since Independence. George Washington University and NBER. August 2009.*

является единственным эффективным инструментом успешного развития региона в будущем.

Также интересной в рассматриваемом контексте представляется оценка роли азиатского кризиса 1997-98 годов в развитии региональных интеграционных процессов. Очевидно, что он был вызван бесконтрольной либерализацией и привёл к довольно нелогичному с точки зрения западной экономической традиции усилению азиатской модели развивающегося капитализма, основные направления которого определяются государством. Однако наиболее любопытным является тот факт, что данный кризис имел различные (а может, и противоположные) последствия для субрегиональных интеграционных проектов. С одной стороны, произошло замедление интеграции в Восточной Азии в кратко- и среднесрочной перспективе (здесь, правда, нельзя не учитывать значение специфики межгосударственных отношений Японии и Китая, Северной и Южной Кореи, России и Японии, Китая и Тайваня)<sup>140</sup>. В то же время, кризис 1997-98 дал импульс новому этапу интеграции в Юго-Восточной Азии в рамках АСЕАН и, что самое главное, интеграции между субрегионами Восточной и Юго-Восточной Азии<sup>141</sup>. Именно тогда была создана так называемая группа АСЕАН+Китай, Япония и Южная Корея как образование, призванное вывести межгосударственное взаимодействие в Азии на новый уровень и, возможно, создать более формализованный и институционально оформленный противовес АТЭС, неудачно отреагировавшей на вызовы кризиса. Конечно, этот проект остался нереализованным даже в первой части, вместо этого развивается несколько иной формат сотрудничества между АСЕАН и её северными соседями, однако сам факт его появления показателен.

Исходя из всего вышеперечисленного, возникает логичный вопрос о том, можно ли рассматривать современный глобальный финансово-экономический кризис на основе логической и методологической базы, которая использовалась для оценки влияния предыдущих кризисов на международные интеграционные процессы, или он является уникальным феноменом, обладающим особыми характеристиками с этой точки зрения. Дать однозначный, подкреплённый неоспоримыми доказательствами ответ не представляется возможным, однако мы считаем необходимым учитывать некоторые моменты. Конечно, природа кризиса, начавшегося в 2007-08 годах, отличается от природы предыдущих потрясений: если системные кризисы к.ХХ века являлись скорее совокупностью нескольких региональных катаклизмов (таких, как, например, азиатский

---

<sup>140</sup> Bustelo P., *The Impact of the Financial Crisis on East Asian Regionalism / Regionalism in East Asia: Paradigm-Shifting*. London. 2002.

<sup>141</sup> Emmers R., Ravenhill J., *The Asian and Global Financial Crisis: Consequences for East Asian Regionalism // RSIS Working Paper, No.208*. 2010.

кризис 1997-98, кризис в России 1998 и кризис того же года в Латинской Америке), которые были более или менее связаны между собой, то нынешний кризис можно представить как достаточно монолитное явление. В то же время, это ни в коем случае не делает его уникальным (точно так же как и масштабы его последствий), поскольку такое положение дел объясняется распространением и углублением процессов глобализации, которое произошло за истёкший период. С другой стороны, данные изменения обусловили определённую особенность современного кризиса, которая заключается в усложнении причинно-следственных связей: если те же кризисы 1997-99 годов были вызваны внутренними проблемами (структурные слабости), обострившимися под воздействием трансграничных тенденций, то нынешний кризис для многих государств и регионов – кризис, на 100% вызванный внешними факторами<sup>142</sup>. Другими словами, правительства значительного количества стран оказались в ситуации, когда развитие национальной экономики на протяжении того или иного промежутка времени фактически не зависело от их действий. Возникла реальная угроза международным интеграционным процессам, поскольку в условиях невозможности какого-либо реагирования на ухудшение экономического положения внутри страны (которое всегда сопровождается падением рейтингов правящей политической элиты) путём проведения реформ, правительство начинает поиск виноватых на внешней арене, в том числе в рамках интеграционных образований (что мы видим в ситуации с Грецией). Тем не менее, мы не можем сделать кажущийся на первый взгляд логичным вывод о том, что последствия кризиса, начавшегося в 2007-08 годах, являются более ощутимыми по отношению к последствиям предшествующих кризисов. То, что это не так, мы видим на примере России и Восточной Азии, сравнивая периоды 1997-98 и 2007-10, первый из которых оказался более тяжёлым по масштабам негативного воздействия как в экономическом, так и в политическом измерении. Нельзя не отметить и тот факт, что кризис 2007-10 в основном повлиял на наиболее сильные экономики азиатского региона, оставшись малозаметным для менее развитых государств<sup>143</sup>. И здесь появляется возможность противоположного рассмотренному только что развития событий, а именно возможность интенсификации интеграционных процессов в регионе в контексте неэффективности противодействия кризисным явлениям в пределах национальных границ. Непострадавшие в результате экономических потрясений средние и малые страны могут стать приоритетными рынками сбыта для ведущих региональных экономик, которые фактически оказались в условиях кризиса перепроизводства из-за падения спроса на азиатские товары в европейских и

---

<sup>142</sup> Corbo V., Schmidt-Hebbel Kl., The International Crisis and Latin America // *Monetaria*. January-June 2013, p.49.

<sup>143</sup> Emmers R., Ravenhill J., The Asian and Global Financial Crisis: Consequences for East Asian Regionalism // *RSIS Working Paper*, No.208. 2010.

североамериканских государствах. Таким образом, появляются новые предпосылки для активизации трансграничного сотрудничества в регионе, который в настоящее время разделён на своеобразные интеграционные сегменты.

Исходя из этого, интересным представляется то, каким образом оценивается значение интеграционных процессов в социально-экономическом развитии в настоящее время (которое является временем распространения кризисных тенденций) на официальном уровне в различных регионах. Ценным в этом смысле является Доклад ООН о влиянии и реакции Региональных Комиссий Организации Объединённых Наций на кризис 2007-2010 и его последующие этапы, согласно которому:

1. на африканском континенте отмечается недооценка потенциала регионального и субрегионального взаимодействия в процессе преодоления кризиса (несмотря на его важность в контексте крайней ограниченности ресурсов отдельных стран), однако предлагаемые соответствующей Региональной Комиссией инициативы (проведение форумов и конференций), на наш взгляд, выглядят невразумительными и аморфными
2. в Европе наблюдается неадекватное сотрудничество в борьбе с кризисом, как внутри, так и между интеграционными объединениями, поэтому необходима модернизация интеграции (в том числе реструктуризация общего рыночного пространства) с целью недопущения повторения кризиса
3. в Латинской Америке и регионе Карибского бассейна – недостаточная координация национальных антикризисных программ и недоработки во взаимодействии с международными финансовыми учреждениями
4. Региональная Комиссия по Азии и АТР не делает особого акцента на интеграцию в регионе, отмечается необходимость пересмотра принципов глобальной интеграции
5. успешное развитие Западной Азии возможно только на основе активизации сотрудничества в рамках существующих интеграционных объединений<sup>144</sup>.

Как мы видим, ни в одном из перечисленных регионов нет удовлетворения от качества функционирования систем региональной интеграции, но конкретных предложений по оптимизации деятельности или их структурной модернизации документ не содержит, ещё раз подтверждая нашу мысль о двойственном отношении к феномену интеграции в условиях системного кризиса: с одной стороны, подчёркивается его значимость, но с другой никто не стремится тратить значительные средства и силы на выработку конкретных механизмов и инструментов укрепления международного сотрудничества в

---

<sup>144</sup> The Global Financial Crisis: Impact and response of the Regional Comissions (United Nations). 2009. URL://<http://www.un.org> (дата обращения: 23.06.2013).

рамках процесса противодействия экономическим потрясениям. Основой подобного отношения является определённая «усталость» от интеграции и либерализации, выработавшаяся на рубеже XX-XXI веков в контексте бесконтрольного количественного распространения интеграционных образований (что можно рассматривать как недостаток набирающей популярность концепции «нового метода управления governance»), в результате которого одно и то же государство может участвовать в, казалось бы, противодействующих друг другу или аналогичных организациях, а также чрезмерной либерализации трансграничных финансовых потоков в 80-90-е годы.

Какие же существуют сценарии развития событий в настоящее время? Возможные варианты для европейского континента предложил Б.Хэкер (B.Hacker)<sup>145</sup>, однако, по нашему убеждению, они составляют таблицу альтернатив для любого другого регионального пространства:

1. дальнейшая «конкурентная интеграция»
2. «солидарная интеграция»
3. дезинтеграция.

Отметим, что большинство современных интеграционных образований основывается на принципе «конкурентной интеграции», который заключается в использовании государствами собственных конкурентных преимуществ для получения тех или иных преференций или завоевания лидерских позиций в рамках объединения, то есть в определённом смысле этот вид интеграции напоминает игру с нулевой суммой, результаты которой корректируются путём некоторого перераспределения выигрышей (в виде займов, кредитов, совместных программ, открытия границ для трудовых мигрантов и т.д.). Идеальным вариантом развития интеграции можно считать «солидарную интеграцию», которая изначально представляет собой игру с ненулевой суммой, и, в отличие от «конкурентной интеграции», способствует выравниванию уровней экономического развития стран-участниц процесса. При этом реальных образований, развивающихся в соответствии с этим принципом, фактически не существует, скорее следует говорить о наличии задачи трансформации нынешней «конкурентной» интеграции в «солидарную». Не стоит забывать, что непосредственной альтернативой интеграции является дезинтеграция, а кризис как раз и есть точка, после которой либо начинается восстановление системы (в данном случае интеграция в том или ином виде) или происходит её крах (в этом случае процесс интеграции вполне может смениться процессом дезинтеграции). Другими словами, в настоящее время нельзя исключить

---

<sup>145</sup> Hacker B., *Contours of a Political Union. Recalibrating European Economic and Monetary Union through More Integration*. Friedrich Ebert Stiftung. 2011.

потенциальную возможность остановки интеграции, которая может приобрести значительные масштабы в случае инициирования данного процесса в одном из региональных объединений. Попытки реализации подобного варианта развития событий за последние несколько лет предпринимались неоднократно: наиболее известными из них являются проекты выхода Греции и Германии из зоны обращения евро, но только ими они не ограничиваются. Так, российский эксперт С.Лузянин (МГИМО) отмечает, что замедление интеграции АСЕАН и КНР (которая вроде бы вступила в новую стадию после подписания 01.01.2010 Соглашения о зоне свободной торговли) может быть связана не столько с непосредственным негативным влиянием глобального экономического кризиса, сколько с противодействием некоторых стран, использующих выгодную для них кризисную конъюнктуру<sup>146</sup>.

Учитывая такую сложность и противоречивость ситуации, неудивительно, что разные исследователи отстаивают различные позиции. Тем не менее, большинство из них всё же склонны рассматривать интеграцию как достаточно эффективный механизм международного развития, который может оказаться действенным средством противодействия глобальным социальным проблемам. Самой серьёзной из них, как мы уже вскользь отмечали, являются системные дисбалансы. Так, глобализация вызывает бюджетный дефицит в одних странах (в том числе во многих европейских государствах, а также в США) и бурный рост экономики (часто сопровождающийся высокой инфляцией) в других (страны Восточной и Юго-Восточной Азии), что приводит к созданию сложной системы международного кредитования и заимствований, то есть фактически формируются предпосылки возникновения глобальных кризисов. Нельзя сбрасывать со счетов и такие классические дисбалансы, как разные уровни экономического развития и благосостояния населения в государствах одного регионального или даже субрегионального пространства, неравномерную ресурсную обеспеченность и т.д. Именно из этих фактов исходят те эксперты, которые считают, что единственным приемлемым вариантом выхода из современного кризиса является сохранение интеграционных достижений и дальнейшее продвижение процессов интеграции, так как только в этом случае может быть достигнуто хотя бы относительное смягчение существующих диспропорций. Другими словами, они рассматривают интеграцию как единственную альтернативу хаосу в международных отношениях<sup>147</sup>. Если допустить, что дисбалансы всегда были причинами системных кризисов, а интеграция сдерживала их негативное

---

<sup>146</sup> Лузянин С., Механизмы разрушения тандема Китай-АСЕАН. Экономика или политика? 2013. URL://<http://www.mgimo.ru/news/experts/document238546.phtml> (дата обращения: 23.06.2013).

<sup>147</sup> Frieden J.A., The Crisis and Beyond: Prospects for international economic cooperation // Politics, Economics and Global Governance: The European Dimensions. Policy Paper №5. December 2009.

влияние (по крайней мере, в рамках рассматриваемого нами периода с к. XIX столетия), то можно прийти к выводу о том, что Первая и Вторая мировые войны во многом стали возможны из-за отсутствия более-менее жизнеспособных проектов интеграционных образований, которые могли бы выполнять конкретные функции. Идеалистический концепт Лиги Наций мы не учитываем в качестве подобного проекта, так как её структурные и технологические особенности не могли позволить ей стать стабильным институтом международного регулирования. Фактически, это была лишь идея международного сотрудничества без разработки каких-либо чётких принципов и механизмов функционирования, то есть изначальное отсутствие представления о непосредственных технологиях, с помощью которых должно было осуществляться управление организацией, предопределило её судьбу (этот опыт был учтён позднее при создании Организации Объединённых Наций, которая сразу основывалась на определённой технологической модели политического и бюрократического управления).

Отождествляют остановку интеграции с хаосом и те исследователи, которые делают акцент на отсутствии согласованности в действиях национальных правительств в условиях развития системных кризисов. По их мнению, несмотря на то, что тезис о беспрецедентности уровня взаимозависимости современной мировой экономики стал общепринятым, необходима дальнейшая интенсификация и модернизация международного сотрудничества, поскольку государства сохраняют слишком большие полномочия в экономической сфере<sup>148</sup>. В принципе, этого нельзя отрицать хотя бы потому, что даже в самых прогрессивных интеграционных образованиях (ЕС, АСЕАН) страны-участницы имеют огромное количество возможностей нивелирования воздействия принятых ограничений в области финансового и таможенного регулирования (ярким примером в этом отношении является введение в России так называемого «утилизационного сбора» для импортируемых автомобилей после снижения таможенных пошлин в результате вступления в ВТО). Это позволяет сторонникам усиления интеграции говорить о том, что реакция на глобальный кризис 2007-10 была нескоординированной, хаотичной, и осуществлялась в основном на национальном уровне, попытки гармонизации суверенных стратегий были предприняты позднее, причём большинство из них оказалось неудачным<sup>149</sup>. Это означает, что отсутствие прогресса в интеграционных процессах в ближайшее время станет катастрофой для всей системы международного хозяйствования, поскольку иначе преодолеть нынешний кризис невозможно: при сохранении статус-кво

---

<sup>148</sup> Asmussen J., The global crisis: lessons for international policy cooperation. Kiel Institute for the World Economy. 23 June 2013. URL://<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130623.en.html> (дата обращения: 29.06.2013).

<sup>149</sup> Dabrowski M., The Global Financial Crisis: Lessons for European Integration. CASE Network Studies and Analyses. №384. 2009.



мировое сообщество будет сталкиваться с новыми волнами кризисных событий (так, в настоящее время многие ожидают вторую фазу кризиса 2007-10, а в некоторых государствах и регионах она уже наступила). В этом контексте интеграция превращается в центральную идею всего социального развития, а государства в формальные объединения, обеспечивающие определённый порядок в структуре глобального взаимодействия (их можно будет сравнить с ячейкой рыболовной сети, которая вроде является отдельным элементом, но сама по себе вне сеточного полотна не имеет никакого смысла).

Неудивительно, что ещё одну группу сторонников развития интеграции составляют эксперты, занимающиеся исследованием экономик регионов, которые составляют средние и малые государства (особенно это касается регионов, находящихся в процессе экономической, политической или даже культурно-цивилизационной трансформации). Одним из них, например, является регион Карибского бассейна, страны которого в силу вполне очевидных причин отличаются высокой степенью открытости экономик для внешнего мира<sup>150</sup> (этими причинами являются соседство с крупными региональными и мировыми державами, необходимость включения в глобализационные тренды и систему международного разделения труда). Региональная интеграция для них – фактически единственное средство сохранения относительной экономической и политической независимости, однако, с другой стороны, это означает возможность быстрого распространения кризисных явлений, зародившихся в одном государстве, на всё региональное пространство. Последний финансовый кризис ясно продемонстрировал уязвимость карибских экономик перед экономическими потрясениями, которые изначально, казалось бы, никак не были связаны с региональными процессами. Реакция на этот факт оказалась однозначной – финансовая реформа в рамках КАРИКОМ (общая для всех государств-членов) с целью установления контроля над финансовыми потоками на внешних границах региона. Другими словами, у стран Карибского бассейна в современных условиях нет эффективной альтернативной внешнеполитической стратегии, кроме региональной интеграции.

Иная ситуация наблюдается в соседнем региональном пространстве, которое, однако, обладает несравнимо большим экономическим и политическим потенциалом. Речь, как нетрудно догадаться, идёт о Латинской Америке, где, помимо значительного количества внутригосударственных противоречий (гражданских волнений), существуют серьёзные общерегиональные проблемы<sup>151</sup>:

---

<sup>150</sup> Lewis D., Joseph S., Roach K., The Implications of the Current Global Financial\Economic Crisis on Integration “The Caribbean Experience”. 2010.

<sup>151</sup> Ruiz-Dana A., Goldschagg P., Claro E., Blanco H., Regional Integration, Trade and Conflict in Latin America. International Institute for Sustainable Development. 2007.

1. межгосударственные конфликты (Перу-Эквадор)
2. отношения с США (конфликт Венесуэлы и Колумбии).

На первый взгляд, может показаться, что и в этом случае интеграция является действенным инструментом (в контексте смягчения трудностей и предотвращения их эскалации), но политически обусловленный характер региональной интеграции предполагает обострение напряжённости в случае экономических кризисов (особенно системного уровня). Именно поэтому Чили де-факто держится в стороне от региональных интеграционных объединений, предпочитая использовать двусторонние соглашения, а Венесуэла предлагает реализовать так называемый антиамериканский проект интеграции. Таким образом, интеграция в Латинской Америке в настоящее время достигла, перефразируя знаменитое название доклада Римского клуба, «пределов роста» и больше не является локомотивом регионального развития.

Продолжая рассматривать латиноамериканский континент в период глобального финансово-экономического кризиса, можно увидеть некоторые предпосылки дезинтеграционных преобразований. Мы уже отмечали призывы руководства Венесуэлы к свёртыванию текущей и переходу к новой модели интеграции, которые являются фоном региональной политики, однако нельзя не заметить изменения и в других странах (что наиболее важно, в Бразилии и Аргентине), где левоцентристские правительства всё более трансформируют национальные внешнеэкономические стратегии в протекционистские концепции, ставя под угрозу достигнутые ранее договорённости. Более того, согласно недавнему опросу жителей Парагвая, примерно 70% населения страны проголосовало бы за выход страны из МЕРКОСУР, если бы этот вопрос был вынесен на общенациональный референдум<sup>152</sup>. Конечно, объективность этого показателя не является бесспорной, поскольку, исходя из российского опыта, вполне можно предположить, что большинство парагвайцев имеют поверхностное понимание смысла и целей интеграционных процессов, однако правительство страны не может в той или иной степени не ориентироваться на мнение собственных граждан. Поэтому в случае сохранения данной тенденции в общественных настроениях, внешнюю политику Парагвая могут ожидать существенные перемены. При этом необходимо отметить, что подобное положение дел складывается не только в Латинской Америке (достаточно вспомнить дискуссии о возможном выходе Греции из зоны обращения евро или даже ЕС), оно характерно и для проектов глобальной интеграции, которые также оказываются в зоне действия большого количества рисков. Одним из них является противопоставление интересов разных государств по поводу

---

<sup>152</sup> Mercosur RIP? Mounting protectionism and the rule-breaking admission of Venezuela have fatally undermined a once-promising trade block // The Economist. Jul 14th 2012. URL://<http://www.economist.com/node/21558609> (дата обращения: 26.07.2013).

валютной политики: если активно развивающиеся страны (КНР, Индия, Россия) заинтересованы в «слабой» национальной валюте, то страны, входящие в группу стран с хроническим бюджетным дефицитом (в основном развитые страны Европы, Северной Америки), занимают прямо противоположную позицию, которая заключается в установлении справедливого на их взгляд обменного курса<sup>153</sup>. Это противоречие, как мы можем наблюдать в последнее время, приобретает все более острый характер, вызывая целый ряд споров в рамках ВТО. Вполне возможно, что именно решение данной проблемы станет ключевым моментом в развитии глобальной политико-экономической интеграции в среднесрочной перспективе, в случае провала последствия могут оказаться крайне негативными.

В связи с появлением возможности как усиления, так и ослабления интеграционных процессов в период системного экономического кризиса во многих регионах складывается достаточно интересная ситуация, когда эти тенденции развиваются параллельно. Подобная идея была озвучена в 2012 году на заседании Учёного Совета ИМЭМО РАН, где отмечалось, что в результате кризиса, начавшегося в 2007-08 годах, в Европе начинается отход от концепции общей внешней политики в сторону двусторонних отношений отдельных стран ЕС с третьими государствами (рэнационализация внешней политики), но, в то же время, происходит укрепление сотрудничества по повышению уровня оборонительного потенциала в условиях сокращения национальных военных бюджетов<sup>154</sup>. Таким образом, в рамках взаимодействия ЕС и НАТО возникла инициатива “Polling and Sharing” («Объединяя и Распределяя») – ролевая специализация в военной сфере (Гентская инициатива). То есть торможение интеграционных процессов в одной области сотрудничества компенсируется их интенсификацией в другой сфере в зависимости от сложившихся обстоятельств. И здесь мы вплотную подходим к идее выборочной интеграции, которая заключается в пересмотре стратегий интеграционного развития на глобальном, региональном и национальном уровне путём создания возможности частичного вовлечения государств в деятельность тех или иных интеграционных объединений. Так, для обеспечения европейской региональной безопасности необязательно принимать Турцию в ЕС, а Россию и Украину в НАТО, достаточно обеспечить их полноправное участие в соответствующих проектах этих организаций (возможно, в случае использования данной технологии более успешным оказался бы проект Западноевропейского Союза). Отметим, что в некоторых

---

<sup>153</sup> Frieden J.A., The Crisis and Beyond: Prospects for international economic cooperation // Politics, Economics and Global Governance: The European Dimensions. Policy Paper №5. December 2009.

<sup>154</sup> Арбатова Н.К., Влияние кризиса на внешнюю и оборонную политику Европейского Союза / Тезисы к заседанию Учёного Совета ИМЭМО РАН. 30.01.2012.

региональных объединениях подобная возможность предусмотрена и в настоящее время, однако её распространение крайне ограничено. Государства, в свою очередь, должны отказаться от практики перманентного увеличения количества интеграционных проектов, в которых они принимают участие, сосредоточившись на наиболее жизнеспособных и важных направлениях. Для этого необходимо изменить преобладающую сегодня парадигму о ценности интеграции как таковой, на которой основываются действия большинства современных правительств. Именно ей, например, руководствовались российские властные органы, стремившиеся осуществить вступление России сначала в Совет Европы, а затем во Всемирную Торговую Организацию или Греция, до недавнего времени поддерживавшая все интеграционные проекты в европейском и средиземноморском регионах. В то же время, есть и противоположные примеры стран, которые фактически всегда придерживались принципа выборочной (рациональной) интеграции (Норвегия, Швеция, в определённой степени Великобритания), что предоставляет им более широкий выбор инструментов реагирования и противодействия вызовам системных экономических кризисов.

Отметим, что некоторые государства уже начинают в том или ином виде использовать предлагаемую нами технологию: так, Польша приостановила процесс внедрения единой европейской валюты на своей территории (что, на первый взгляд, никак не согласуется с настойчивым желанием Варшавы стать полноправным участником ЕС), фактически остановилась реализация концепции Средиземноморского Союза. Ещё более показательной в этом отношении является ситуация августа-сентября 2013 года вокруг возможности осуществления иностранного военного вмешательства в сирийский конфликт: отказ Великобритании, Франции и Германии (хоть в последних двух случаях и невыраженный формально) поддержать военную кампанию США представляет собой новый вариант международного взаимодействия даже в отношениях ближайших геополитических союзников. Это объясняется тем, что в нынешних условиях у выборочной интеграции фактически нет реальной альтернативы, хотя политические лидеры пока не признают этого на официальном уровне: как мы уже отмечали, интеграция рассматривается как конвенционная форма развития, что регулярно подтверждается заявлениями в рамках различных международных форматов<sup>155</sup>. На самом деле, очевидно, что продолжение интеграции в традиционном понимании невозможно – в контексте современного системного финансово-экономического кризиса произошло слишком большое количество изменений, которые не могут остаться незамеченными. Экономическая составляющая начинает оказывать всё большее влияние на политические

---

<sup>155</sup> См. например: G20 Leaders Declaration, Los Cabos, Mexico. June 19, 2012.

решения, как в случае с сирийским примером, во многих странах (в первую очередь, европейских) происходит замещение либеральной внешнеполитической парадигмы неореалистической. Подобный вывод может показаться довольно странным, так как Европа в той или иной степени всегда стремилась к преобладанию либеральных ценностей, но развивающиеся кризисные тенденции вносят свои коррективы в эти установки. Ещё раз обратимся к Греции: если проанализировать практически все документы, принимавшиеся в стране до 2008 года по внешнеполитической или международной тематике, мы увидим, что в них постоянно подчёркивалось стремление греческого правительства к углублению интеграции в ЕС и расширению его состава, а также желание участвовать в новых интеграционных схемах, что до сих пор находит подтверждение на сайте МИД республики<sup>156</sup>. После начала глобального кризиса позиция руководства Греции кардинально изменилась: мы можем регулярно слышать обвинения в адрес Германии, которая якобы использует европейскую интеграцию в своих целях, создавая проблемы для других участников союза. Кроме того, вступление в ЕС в первое десятилетие XXI века целого ряда государств Восточной и Юго-Восточной Европы оказалось крайне невыгодно Греции, Испании и Португалии, которые перестали рассматриваться в качестве основных реципиентов финансовой помощи со стороны общеевропейских институтов, что непосредственно отразилось на их финансовом положении.

При этом нельзя сказать, что в ЕС не замечают данной проблемы, однако предлагаемые пути выхода из сложившейся ситуации вызывают определённые сомнения. С одной стороны, провозглашается необходимость реформирования европейского сотрудничества следующим образом<sup>157</sup>:

1. обеспечение свободы торговли
2. переориентация на реальный сектор экономики
3. создание механизмов наднационального регулирования доходов и, следовательно, их выравнивание
4. трансформация модели экономического роста в модель всеобщего процветания.

На наш взгляд, эффективность подобного подхода самого по себе не является бесспорной: каждый из предложенных тезисов выглядит дискуссионным, если не сказать

---

<sup>156</sup> См. например: Greece's course in the EU. URL://<http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/greeces-course-in-the-eu.html> (дата обращения: 26.07.2013); External Relations - Union for the Mediterranean. URL://<http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/external-relations-union-for-the-mediterranean.html> (дата обращения: 26.07.2013); External Relations - Common Foreign and Security Policy (CFSP). URL://<http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/common-foreign-and-security-policy-cfsp.html> (дата обращения: 26.07.2013).

<sup>157</sup> Hacker B., *Contours of a Political Union. Recalibrating European Economic and Monetary Union through More Integration*. Friedrich Ebert Stiftung. 2011.

бессмысленным (кроме, пожалуй, первого, так как необходимость снятия искусственных барьеров и ограничений в трансграничной торговле очевидна). Что касается предложения о переориентации усилий общеевропейских институтов на развитие реального сектора экономики, то его осуществление вряд ли возможно даже в рамках региональной структуры разделения труда: те же южноевропейские страны специализируются на предоставлении услуг в области туризма и сферы обслуживания, а их промышленность в подавляющем большинстве отраслей неспособна обеспечить хотя бы видимость конкуренции с немецкими, французскими и польскими производителями, Великобритания, в свою очередь, является финансовым центром Европы и вряд ли согласится отказаться от этого статуса. Создание механизмов наднационального регулирования национальных доходов просто-напросто невозможно, потому что оно столкнётся с непреодолимым сопротивлением богатых стран, а попытки построить общество всеобщего процветания (благосостояния) в рамках действующей капиталистической системы хозяйствования в долгосрочной перспективе обречены на провал. Однако даже если оставить эти замечания за пределами исследования, странностей не станет меньше, так как в ЕС действует так называемая концепция «гибкой интеграции» («Европа разных скоростей», «Европа меняющейся геометрии»<sup>158</sup>) – концепция, предполагающая возможность участия в ЕС государств с разным уровнем социально-политического развития. Изначально идея «гибкой интеграции» имела много общего с технологией выборочной интеграции: именно на её основе Великобритания отказалась делегировать ЕС дополнительные полномочия в сфере регулирования социальной политики в соответствии с Маастрихтским договором, впоследствии же её суть была полностью изменена, благодаря чему требования, предъявляемые к государствам-кандидатам на вступление в организацию стали формальностью или средством политического давления. Яркими примерами в этом контексте являются случаи с Турцией, которую не хотят принимать в состав членов ЕС из-за культурно-цивилизационных отличий, маскируя это различными причинами экономического или политического характера, Сербией, которая подвергается достаточно откровенному политическому шантажу, и Украиной, перед которой поставлены невыполнимые условия присоединения. В то же время, в начале нового столетия полноправными участниками Союза стали государства, уровень экономического и политического развития которых намного ниже среднего уровня в ЕС, имеющие структурные и технологические проблемы в управленческих процессах, в результате чего кризис, начавшийся в 2007-08 годах,

---

<sup>158</sup> Кавешников Н., «Гибкая интеграция» в Европейском Союзе // Международные процессы. Том 9. № 2(26). Май–август 2011. URL://<http://www.intertrends.ru/twenty-sixth/006.htm> (дата обращения: 23.04.2013).

оказался настолько тяжёлым для европейского региона.

Использование технологии выборочной интеграции могло бы предотвратить подобный вариант развития событий, однако её оказались не готовы принять ни руководство ЕС, ни правительство стран, стремившихся к вовлечению в европейские интеграционные процессы. Для последних полноправное членство в Европейском Союзе означало реализацию собственных политических амбиций, их не могло устроить участие только в некоторых интеграционных областях, даже если это соответствовало их национальным интересам. Европейская комиссия и другие органы власти ЕС, в свою очередь, рассматривали вступление этих государств в Союз как возможность распространения своего политического влияния, традиционных западноевропейских ценностей, а так же как инструмент воздействия на Россию. В то же время, вполне возможно, что именно глобальный кризис, начавшийся в 2007-08 году, позволит избежать повторения подобных ситуаций в будущем, поскольку он инициировал процесс «конкуренции интеграций»<sup>159</sup>. Его сущность заключается в том, что в условиях нестабильности динамики экономического развития интеграционные образования вынуждены бороться за привлечение государств, которые начинают более рационально анализировать положительные и отрицательные аспекты участия в тех или иных объединениях. Эта тенденция еще более усиливается в контексте перегруппировки международных финансовых потоков и формирования многополярной финансово-экономической карты мира. В результате некоторые государства могут решить, что им невыгодна интеграция в существующих форматах, следовательно, в случае наличия определённого политико-экономического потенциала они способны создавать новые интеграционные пространства. Так поступила Россия, осуществившая идею построения Таможенного Союза на территории СНГ, тем самым положив начало конкуренции с ЕС в Восточной Европе. В военно-политической сфере показательны совместные действия России и КНР, направленные на недопущение усиления влияния США в центральноазиатском регионе путём вовлечения соответствующих государств во взаимодействие в рамках Шанхайской Организации Сотрудничества. Ещё более важным с точки зрения рассматриваемой проблематики, на наш взгляд, является постепенное наполнение реальным содержанием концепции БРИКС<sup>160</sup>, так как она не имеет традиционного регионального выражения. Фактически, БРИКС – первый институт новой пространственной модели интеграции, которая предоставляет государствам более

---

<sup>159</sup> Христенко В.Б., Для выхода из кризиса нужна интеграция? / Интервью телеканалу «Россия-24» председателя коллегии Евразийской экономической комиссии Виктора Христенко. 21.06.2013. URL://<http://www.vestifinance.ru/articles/29082> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>160</sup> Путин В.В., Россия и меняющийся мир // Московские новости. Газета №594. 2013. URL://<http://www.mn.ru/politics/20120227/312306749.html> (дата обращения: 27.07.2013).

эффективные возможности трансграничного сотрудничества. Не менее значимым представляется тот факт, что формат БРИКС был разработан частной аналитической структурой, не испытывавшей на себе влияние политически обусловленных контекстов, и только затем инкорпорирован в политическую повестку. Другими словами, интеграция под воздействием современных кризисных событий становится более рациональной, тогда как идеалистические мотивы играют всё меньшую роль.

Кратко изложим основные выводы данной части нашей работы. В настоящее время термин «интеграция» превратился в своего рода клише, используемое в качестве синонима понятий международное сотрудничество и социально-политический прогресс. Не изменилась официальная риторика и в условиях системного финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2007-08. Политические деятели и чиновники различных уровней постоянно подчёркивают приверженность управляемых ими структур (будь то государства или транснациональные организации) интеграционным процессам. Фактически, интеграция рассматривается как конвенционная модель развития, отказ от которой или даже её изменение приведёт к хаосу в глобальном политико-экономическом пространстве. Однако возникает вопрос, правилен ли подобный подход в период активного развития кризисных процессов. Конечно, можно сказать, что более-менее активная интеграция началась ещё в к.ХІХ века и пережила ни один экономический кризис, в том числе Великую Депрессию 1929, европейский кризис 1931, «нефтяную депрессию» 1974 и межрегиональный кризис 1997-98. И всё же современный кризис имеет целый ряд особенностей, которые выделяют его из списка экономических потрясений, случившихся за последние сто с небольшим лет, а его влияние проявляется по-разному в различных регионах. Более того, в некоторых случаях складывается интересная ситуация, заключающаяся в одновременном усилении и ослаблении интеграционных тенденций. Объясняется это тем, что интеграция становится более рациональной, государства (даже европейские) начинают отказываться от идеалистических мотивов в своей деятельности в поисках альтернативных путей повышения уровня эффективности собственных управленческих «способностей», поэтому они вынуждены искать новые технологии реализации своих внешнеполитических стратегий. Ими могут стать следующие две технологические концепции:

1. выборочная интеграция
2. конкуренция интеграций.

Внедрение данных технологий возможно на основании изменения позиции многих национальных правительств в контексте необходимости отказа от рассмотрения интеграции как феномена, представляющего неоспоримую ценность. Так, некоторые



прибалтийские и южноевропейские страны на данном этапе могли бы приостановить полноценное участие в деятельности общеевропейских институтов, но оставаться вовлечёнными в некоторые союзные механизмы управления в тех или иных областях взаимодействия (по крайней мере, этой возможностью могли бы пользоваться государства-кандидаты в члены ЕС). Тем не менее, мы можем видеть, что подобные технологии фактически не применяются в практике существующих интеграционных образований, попытка создать подобный проект в рамках ЕС на основе концепции «гибкой интеграции» провалилась, видоизменившись до неузнаваемости. Однако именно сейчас, в контексте угрозы развития второй волны кризиса 2007-10, данное положение дел может измениться, поскольку он инициировал процесс «конкуренции интеграций». Другими словами, ситуация меняется на прямо противоположную: если в настоящее время для вступления в то или иное успешное региональное объединение государства должны пройти определённый отбор и проверку на соответствие установленным критериям (что может превратиться в инструмент политического давления, как в случае с процессом присоединения Сербии или Украины к ЕС), то в будущем сами интеграционные общности будут соперничать за право привлечения государств к их деятельности. На первый взгляд, данное утверждение выглядит несколько утопично, но мы уже можем наблюдать некоторые предпосылки его осуществления: это и проект Таможенного Союза на территории СНГ, созданный Россией в том числе в противовес распространению влияния ЕС в Восточной Европе, и успешная кооперация России и КНР в рамках ШОС, и постепенная практическая реализация формата БРИКС. Возможно, именно этот подход в будущем обеспечит стабильное функционирование международных институтов и эффективность их действий в борьбе с экономическими потрясениями.

## **Глава 3. Характеристика практических результатов политико-экономического противодействия глобальному кризису XXI века на опыте США, Финляндии, Нидерландов и Франции**

### **3.1. Значение технологий формирования общественных представлений в политическом управлении США**

Глобальный финансово-экономический кризис, для большинства государств начавшийся в 2008, зародился в США на год раньше. Поэтому правительство Соединённых Штатов оказалось в наиболее сложной ситуации, по крайней мере, среди правительств развитых государств, так как оно не имело в своём распоряжении апробированных моделей эффективного противодействия кризисным явлениям и тенденциям. Кроме того, ситуация в США характеризовалась некоторыми особенностями: во-первых, на 2008 год пришлись очередные выборы американского президента, во-вторых, кризис в США был спровоцирован обвалом национального рынка ипотечного кредитования, долгое время бывшего локомотивом американской экономики. Таким образом, кризис, сформировавшийся как явление при администрации Дж.Буша-мл., рейтинг которого и так находился на беспрецедентно низком уровне, должен был оказать наиболее сильное влияние на деятельность следующего президента и правительства, поэтому показателем успешности борьбы с финансовыми потрясениями должны были стать выборы, намеченные на ноябрь 2012.

Не стоит думать, что в 2007-первой половине 2008 политические элиты и чиновники федерального уровня осознавали всю серьёзность ситуации. Более того, лишь небольшая группа исследователей (по разным оценкам 10-12 человек) предупреждала о возможности затягивания появившихся отрицательных тенденций и их перерастания в «Великую рецессию». Другими словами, существовала серьёзная недооценка кризисных тенденций: реальные масштабы угрозы стали более-менее очевидны только в 2009, который стал первым годом после Второй мировой войны, когда мир оказался в состоянии рецессии<sup>161</sup> (на глобальном уровне). К этому времени США успели пережить катастрофическое падение практически всех важных экономических и социально-экономических показателей, появление первых признаков восстановления и то, что приблизительно можно охарактеризовать как вторую волну кризиса. Надежды на

---

<sup>161</sup> Sher V., Pyanatul I., The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences and Policy Responses / IZA DP No. 4934. Bonn Institute for Study of Labor. May 2010.

экономическое оздоровление связывались со сменой политического руководства страны, которое должно было произойти в 2008-н.2009 года. Несмотря на успешно оцениваемую избирательную кампанию республиканца Дж.Маккейна, победу на выборах одержал кандидат от демократов Б.Обама, построивший свою предвыборную стратегию на критике политики предыдущей администрации и утверждении о необходимости экономического оздоровления. При этом стоит отметить, что избрание Б.Обамы рассматривалось многими как средство отвлечения внимания от проблем в экономике, поскольку акцент делался на уникальности первого президента афроамериканского происхождения. Неудивительно, что политтехнологи демократической партии активно использовали это преимущество, однако при подробном рассмотрении можно убедиться в том, что победа Б.Обамы в 2008 вполне устраивала республиканскую партию, поскольку она позволяла переложить часть ответственности за наиболее серьёзные проблемы (финансовый коллапс, сопровождавшийся ростом государственного долга, внешние военные интервенции) на демократов (возможно, что выдвижение в качестве кандидата сенатора Дж.Маккейна изначально соответствовало этой точке зрения). Всё это позволяет некоторым исследователям, в том числе российским, называть избрание Б.Обамы на первый президентский срок «плановым кризисом»<sup>162</sup>. Конечно, подобная гипотеза не может восприниматься однозначно и неизбежно вызовет полемику в академических кругах, но она является вполне допустимой и представляется весьма логичной, исходя из предвыборной ситуации и электоральной кампании.

Обычно президент не оказывает существенного влияния на внутреннюю и экономическую политику США, отвечая, в первую очередь, за внешнеполитическую деятельность, сферу безопасности и т.д., но в любом правиле, как обычно, существуют исключения. Такими исключениями в американской истории были Ф.Д.Рузвельт и Р.Рэйган<sup>163</sup>, к ним же можно отнести и действующего президента, который оказался в условиях необходимости активного вмешательства в экономические процессы фактически с момента избрания. В то же время, вряд ли есть смысл сравнивать ситуацию, в которой формировалась знаменитая «рэйганомика» с современным положением дел, с которым столкнулась команда президента Б.Обамы, ведь если принимавшиеся Р.Рэйганом меры воспринимались избирателями как спасительные, то в случае Б.Обамы правительство скорее рассматривалось как ответственное за развитие во многом не зависевших от него процессов. В этом контексте предшественником Б.Обамы скорее выступает Ф.Д.Рузвельт,

---

<sup>162</sup> Гарбузов В., Американские выборы как «плановый кризис» // Международные процессы (Журнал теории международных отношений). №2. Май-Август 2008. URL://<http://www.intertrends.ru/seventeenth/002.htm> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>163</sup> Barack Obama's economic record. End-of-term report // The Economist. Sep 1<sup>st</sup> 2012. URL://<http://www.economist.com/node/21561909> (дата обращения: 27.07.2013).

а его политический курс может восприниматься в качестве модели эффективного реагирования на глобальные экономические проблемы. Как мы увидим впоследствии, администрация действующего главы государства достаточно активно использовала опыт 32-го президента, что, при этом, не мешало ей декларировать свою приверженность другим, иногда противоположным, принципам (подобные действия в целом соответствует политическому стилю правительства Б.Обамы). В любом случае, 2008-2013 – время, когда наблюдалась достаточно нетипичная для американской политической системы расстановка политических сил, сместившаяся в сторону усиления президентской власти и увеличения его полномочий в области внутренней и экономической политики.

Исходя из выводов, сделанных нами в теоретических разделах работы, существует два основных способа противодействия системным экономическим кризисам: использование в рамках системы государственного управления технологий политического планирования, корректирующих стратегию развития государства в соответствии с существующими и прогнозируемыми рисками и непосредственное кризисное управление, иногда называемое «инновационным законодательством». Естественно, использование этих механизмов не является взаимоисключающим, наилучшие результаты как раз могут быть достигнуты при гармоничном сочетании обеих возможностей, то есть правительство должно осуществлять стратегический анализ, но при этом быть готовым к принятию срочных мер. Несмотря на то, что идеи кризисного планирования и моделирования проблемных ситуаций были одними из ключевых характеристик менеджериальных концепций политического управления, а методология включения в этот процесс общественных организаций и бизнес-структур была разработана в контексте развития теорий «нового метода управления governance», практика показывает, что во многих странах эти технологии отсутствуют даже в сфере бюджетной политики, не говоря о более специфических областях. Ярким примером в этом отношении являются США, иначе вектор развития американского рынка недвижимости и ипотечного кредитования во второй половине XX века был бы скорректирован. Начиная с окончания Великой депрессии в Соединённых Штатах наблюдался рост стоимости жилья: только с 2004 по 2007 год он составил около 50% (средний рост в период 1950-2000 — 2,75% в год), что, в свою очередь, привело к росту количества выдаваемых кредитов (в том числе неотдаваемых), следовательно, после начала финансового кризиса произошёл резкий обвал цен на недвижимость (примерно на 17%)<sup>164</sup>. Отметим два важных факта: все уровни власти были заинтересованы в перманентном повышении цен на недвижимость из-за

---

<sup>164</sup> Congleton R.,D., On the political economy of the financial crisis and bailout of 2008–2009 // Public choice. 2009 (140), p. 288.

растущих налоговых поступлений, а предпосылки современного кризиса в США были заложены ещё в первой - начале второй половины прошлого столетия; другими словами, Б.Обама и его администрация вряд ли несут какую-либо ответственность за причины финансового коллапса, начавшегося в 2007 году. Тем не менее, поскольку внятного анализа существующих рисков, соответствующего кризисного планирования и институтов, готовых предложить разработанную стратегию противодействия отрицательным тенденциям на 2008 год не существовало, вновь избранный президент вынужден был обратиться к технологиям операционного кризисного управления, что, в первую очередь, означало борьбу с проявлениями кризиса, а не с причинами, обусловившими его появление.

Несмотря на то, что меры реагирования, предложенные Б.Обамой, были реализованы максимально быстро и принесли определённые положительные результаты в сфере смягчения наиболее острых последствий начавшегося кризиса (что станет предметом нашего исследования несколько далее), их конъюнктурный характер привёл к формированию ряда политических противоречий и противостоянию между властными структурами в некоторых вопросах. Наиболее ярко освещёнными в СМИ оказались события сентября-октября 2013, когда Конгресс разделился на сторонников и противников внесённого на рассмотрение Б.Обамой закона о здравоохранении (Obamacare). На самом деле, они являются лишь следствием разногласий между политическими оппонентами, при этом ситуация является ещё более сложной, чем представляется при проведении обычного политологического анализа, поскольку не существует чётких различий между позициями, основанных на принципиальном выборе той или иной концепции развития. Другими словами, период с 2008 по 2013 год – время постоянного изменения политического курса, особенно со стороны исполнительной власти. В качестве примера можно взять отношение администрации президента к бюджетным расходам, которое постепенно изменилось от утверждения о необходимости их сокращения до объяснения неизбежности их повышения для устойчивого развития национальной экономики<sup>165</sup>, или позицию Б.Обамы по поводу программ налогового стимулирования, продления срока их действия, которая радикально трансформировалась после победы на выборах 2012. Почему это происходит, мы ещё выясним, пока же вернёмся к самому началу, а именно мерам, предложенным правительством для борьбы с кризисными тенденциями в к.2008-н.2009 годов.

Как мы уже отмечали, реакция администрации Б.Обамы на кризис была весьма

---

<sup>165</sup> Remarks by the President at the Five-Year Anniversary of the Financial Crisis. 2013.  
URL://<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2013/09/16/president-obama-marks-five-year-anniversary-financial-crisis#transcript> (дата обращения: 27.07.2013).

оперативной и своевременной, что во многом объясняется тем, что задачи по организации программы противодействия были определены ещё министром финансов в правительстве Дж.Буша-мл. Г.Полсоном, что позволило избежать временных затрат, необходимых для выполнения этих действий командой вновь избранного президента. Среди шагов, предпринятых правительством под руководством Б.Обамы выделим следующие (конечно, антикризисная политика администрации в период 2008-2012 не ограничивалась только перечисленными мерами, некоторые её аспекты уже так или иначе затрагивались или будут рассмотрены нами в дальнейшем (Закон о защите пациентов и доступном медицинском обслуживании (Patient Protection and Affordable Care Act/инициатива Obamacare), планы по изменению полномочий Федеральной резервной системы), однако их реализация требовала длительных согласований, более того, существовала вероятность, что они так и останутся проектами):

1. налоговое стимулирование (налоговые льготы/вычеты)
2. государственные гарантии Fannie Mae и Freddie Mac (новые кредиты)
3. принятие Акта о восстановлении экономики и рынка недвижимости, открывшего возможность государственного выкупа обязательств
4. активная интервенция государства на рынок закладных по недвижимости.

Последние три пункта фактически означали национализацию двух основных институтов ипотечного кредитования США, в результате чего было создано новое Федеральное агентство финансирования рынка недвижимости (Federal Housing Finance Agency)<sup>166</sup>, то есть государство приняло на себя ответственность за дальнейшее развитие этого важнейшего сегмента национальной экономики. Что касается механизмов налогового стимулирования, то подобные меры в том или ином виде являются традиционным элементом программы противодействия кризисным процессам, оказывающим негативное воздействие на экономический рост и деловую активность. В то же время, фискальные послабления имеют и оборотную сторону медали, поскольку в случае их принятия происходит значительное сокращение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, а, как мы уже поняли из предыдущих частей исследования, в настоящее время практически во всех государствах наблюдается тенденция увеличения доли налоговых сборов в доходной части бюджета. США в этом плане не являются исключением из общего правила: так, доля иных (нефискальных) поступлений в федеральный бюджет с 1983 по 2010 год снизилась с 1,8 до 1,4%<sup>167</sup>. Тем не менее, на первоначальном этапе более важным

---

<sup>166</sup> Congleton R.,D., On the political economy of the financial crisis and bailout of 2008–2009 // Public choice. 2009 (140), p.305.

<sup>167</sup> The Size of Government, 1983 and 2010. URL://[http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/PublishingImages/20120229\\_EssentialEcon11.jpg](http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/PublishingImages/20120229_EssentialEcon11.jpg) (дата обращения: 27.07.2013).

с точки зрения администрации (и в этом с её представителями трудно не согласиться) оказалось обеспечение экономического стимулирования (именно рост совокупного экономического продукта, а не налоговые выплаты, в тот же период с 1983 по 2010 обеспечивал увеличение внутреннего валового продукта, тогда как доля доходов от налогов в общей структуре ВВП снизилась с 16,4 до 14%<sup>168</sup>). Таким образом, использование правительством Б.Обамы рассмотренных выше инструментов безусловно оказало положительное влияние на американскую экономику, но лишь в краткосрочной перспективе, обусловив новый всплеск кризисных проявлений в дальнейшем. Основная тактическая задача, однако, была выполнена: властям удалось избежать обычного для подобных ситуаций радикального изменения электоральных предпочтений населения (несмотря на значительное падение рейтингов президента и правительства), то есть было сохранено политическое статус-кво – возможно, это максимальный результат, которого могла добиться команда президента в сложившихся условиях.

Правительство использовало хорошо известные, проверенные многими кризисами инструменты противодействия отрицательной динамике развития и её негативным проявлениям. Позитивный опыт их применения (пусть и относительный), тем не менее, не мог гарантировать положительных результатов в случае с кризисом, начавшимся в 2007 году, который, как мы уже выяснили, во многом уникален. Несмотря на то, что многие исследователи утверждают, что современный кризис имеет общие черты с Великой депрессией 1929<sup>169</sup>, и Б.Обама должен придерживаться модели поведения, предложенной Ф.Д.Рузвельтом (что он и делает, отказываясь сокращать численность федеральных чиновников, придерживаясь принципа «большого правительства»), действующий президент существенно ограничен в своих действиях. Во-первых, вряд ли стоит однозначно воспринимать политику самого Ф.Д.Рузвельта, которая обычно оценивается как крайне эффективная. Неизвестно, чем бы она закончилась, если не Вторая мировая война, которая полностью трансформировала мировые экономические процессы и тенденции, отсрочив кризис модели управляемой инфляции, маховик которой был запущен именно в 30-е годы предыдущего столетия. Очевидно, что у Б.Обамы не было таких возможностей инфляционного манёвра, которые существовали во времена президента Ф.Д.Рузвельта, ведь государственный долг Соединённых Штатов и так превышал все установленные значения, а доллар, по сути, стал самой переоценённой валютой среди всех мировых валют. С другой стороны, определённым пространством для

---

<sup>168</sup> The Size of Government, 1983 and 2010. URL://[http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/PublishingImages/20120229\\_EssentialEcon11.jpg](http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/PublishingImages/20120229_EssentialEcon11.jpg) (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>169</sup> См. например: Eichengreen B., Economic History and Economic Policy. University of California, Berkeley. September 2011.

действий президент всё-таки располагал, поскольку его поддерживало мировое сообщество, которое не было заинтересовано в обвале американской национальной валюты из-за угрозы краха глобальной экономики, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. Поэтому Белым домом была запущена, казалось бы, не очень логичная в условиях необходимости экономии государственного бюджета кампания по улучшению имиджа США на международной арене, нацеленная, в первую очередь, на западноевропейских союзников.

Таким образом, все меры, предпринятые администрацией Б.Обамы для борьбы с кризисом, изначально были направлены на достижение результата в кратчайшие сроки, при этом стратегии дальнейшего развития уделялось совсем немного внимания. Подтверждением этого факта является концентрация усилий правительства на поддержании ликвидности, а не на уменьшении рисков экономического и финансового характера, а также оказание помощи отдельным финансовым учреждениям и игнорирование проблем других, если не по принципу *ad hoc*, то из конъюнктурных соображений<sup>170</sup>. Логично предположить, что действия любого правительства (в странах с политической системой, напоминающих американскую) всегда направлены на обеспечение победы его главы на следующих выборах, но действие мер, предпринятых администрацией Б.Обамы, должно было закончиться приблизительно посередине его первого президентского срока, что, на первый взгляд, выглядит несколько странно. Смысл подобного поведения кроется в дальнейших шагах правительства, которое с 2009 года начало масштабную кампанию по формированию у населения положительных представлений о деятельности политических властей, включающую использование технологий манипулирования общественным сознанием (что является достаточно типичным инструментом политического управления в США ещё со времён В.Вильсона), цель которой заключалась в создании условий, в рамках которых действующий президент получил бы достаточную электоральную поддержку на выборах ноября 2012. В пользу этого предположения свидетельствуют не только противоречия в политическом курсе, осуществлявшемся в 2008-2012 годах, но и изменение позиции администрации по некоторым вопросам уже после победы Б.Обамы на вторых для него президентских выборах.

С какой целью проводилось это манипулирование, представляется вполне очевидным. Успешность избирательных кампаний в США напрямую зависит от уровня пожертвований, которые получают кандидаты (причём это касается выборов всех уровней

---

<sup>170</sup> Taylor J.B., *The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong*. Hoover Institution. November 2008.



(от местных до федеральных) и любого характера (партийные, президентские и т.д.)). Большая часть пожертвований приходится на отчисления отдельных граждан<sup>171</sup>, поэтому правительству необходимо сохранять положительный имидж среди населения. В то же время, кандидатам необходима поддержка крупных бизнес-корпораций, а поскольку интересы населения и бизнеса далеко не всегда совпадают, создается двойственная ситуация, которую администрация пытается преодолеть различными способами. Команда Б.Обамы предложила свой метод решения данной проблемы, который, в конечном счёте, оказался довольно эффективным с точки зрения обеспечения политической поддержки действующего главы государства.

Первым этапом широкомасштабной кампании по формированию положительных политических представлений у населения стал 2009 год, или, более точно, бюджет 2009. Сначала ничто не указывало на возможность подобного сценария: более того, в связи с усилением кризисных тенденций в бюджет 2009 по инициативе администрации был внесён ряд поправок, а его структура была социально скорректирована<sup>172</sup>:

7. выделялись дополнительные средства и фонды на поддержку сельского рынка недвижимости и сельских программ развития
8. устанавливались дополнительные ассигнования для выкупа перспективных инвестиционных проектов, в первую очередь, связанных с рынком недвижимости (только тех, которые могли быть успешно завершены)
9. увеличивались объёмы финансирования программ обеспечения детским питанием.

Согласно принятым документам, усиление социальных обязательств должно было затронуть деятельность практически всех правительственных департаментов, что является наиболее лёгким способом смягчения негативных последствий кризисных явлений, однако в этом случае власть неизбежно сталкивается с негативными «побочными» эффектами, а именно увеличением дефицита государственного бюджета, ростом государственного долга и многими другими экономическими проблемами. Так произошло и на этот раз: администрация президента Б.Обамы не могла добиться хотя бы относительной социальной стабилизации, не пожертвовав ключевыми экономическими показателями и не отказавшись от исполнения некоторых своих обязательств. Конечно, об этом не было объявлено публично, но первые подозрения появились уже в середине июля 2009, когда администрация отказалась опубликовать Доклад административно-бюджетного управления США об исполнении федерального бюджета за 2009 финансовый год к 15 числу – законодательно установленному сроку представления данного отчёта

---

<sup>171</sup> Arnold R.D., *Domestic Politics* / Princeton WWS-521. Princeton University. Woodrow Wilson School. 2012.

<sup>172</sup> American Recovery and Reinvestment Act. 06.01.2009.

Конгрессу<sup>173</sup>. Несмотря на дальнейшие объяснения и заверения чиновников правительства, стало очевидно, что администрация столкнулась с определёнными трудностями при подготовке отчётных данных и прогнозировании будущей ситуации. Опасения оказались не напрасными: 2009 год был закончен с рекордным дефицитом национального бюджета, несмотря на предыдущие заявления Б.Обамы о необходимости сокращения государственных расходов и оптимизации бюджетных процессов в целом.

Ещё одним элементом кампании, связанной с манипулированием политическим сознанием общества, стала тема военных расходов. С одной стороны, в ходе предвыборной борьбы и заявлениях в СМИ будущий президент декларировал готовность к сокращению масштабов проводимых военных операций зарубежом, снижение расходов на содержание военного контингента за пределами национальных границ (причём это касалось не только войск, размещённых в Ираке и Афганистане, но и постоянно действующих заморских военных баз) путём частичного вывода подразделений из мест их дислокации, однако на протяжении 2009, 2010 и 2011 годов мы можем наблюдать планомерное увеличение расходов государства по финансированию армии (см. Приложение 5). В этом смысле политика администрации Б.Обамы (который, не забудем, получил Нобелевскую премию мира за свои инициативы по мирному урегулированию конфликтов и подготовке демократической системы управления в Ираке и Афганистане) ничем не отличалась от политики, проводившейся правительством Дж.Буша-мл.: обещание сократить военные расходы не выполняется (о нём было объявлено, соответственно, был достигнут нужный информационный эффект, затем стратегия действий была изменена). Справедливости ради отметим, что при новом президенте была несколько изменена система статистического анализа: расходы на заморские операции начинают включаться в общие затраты на содержание армии, тогда как ранее они рассматривались как «непредвиденные расходы»<sup>174</sup>. Впрочем, для нас это не имеет большого значения, так как не влияет на общую динамику изменения затрат государства на обеспечение функционирования армии. В случае общественного недовольства несоответствием заявленного курса и реальных действий администрация всегда может указать на необходимость обеспечения высокого уровня национальной безопасности (пусть расходы на обеспечение национальной безопасности и не тождественны военным расходам), и население более-менее успокоится. Такое же объяснение вполне подойдет в качестве ответа оппонентам в Конгрессе, и в этом плане действия Б.Обамы также полностью повторяют действия Дж.Буша-мл. Не очень сочетается с миролюбивыми

---

<sup>173</sup> Васильев В.С., Федеральный бюджет США в 2009 фин. г. и ближайшие перспективы состояния системы государственных финансов США // США и Канада. №3, 2009.

<sup>174</sup> Ярынич В.Е., Бюджет Пентагона и «миссия» Америки // США и Канада. №1. 2010.

высказываниями президента в начале первого срока его же позиция в отношении конфликта в Сирии, которая заключается в готовности нанести военный удар по стратегическим объектам режима Б.Асада или даже осуществить наземную операцию (в этом контексте бессмысленно отмечать тот факт, что американские военные советники активно работают на стороне сирийской оппозиции, повышая боеготовность её вооружённых отрядов). Неизвестно, если бы основные европейские страны в том или ином виде не отказались поддержать интервенцию в Сирию, может сейчас ситуация в стране напоминала бы иракскую, что повлекло бы за собой ещё большее увеличение военных расходов правительства США. После избрания на первый срок Б.Обама также говорил о необходимости сокращения так называемых дискретных расходов (то есть расходов, которые должны каждый год получать одобрение Конгресса) – во многом это было связано с расстановкой сил в законодательном собрании, существовал риск отказа в утверждении некоторых инициатив и проектов правительства. Тем не менее, согласно графика, представленного на сайте правительства США, с 2009 года началось небольшое снижение уровня дискретных расходов, не связанных с безопасностью, в то время как сокращение дискретных расходов, связанных с безопасностью, только планируется с 2013-14 годов<sup>175</sup> (см. Приложение б). Другими словами, опять используются технологии информационного воздействия на избирателей – декларируется одна стратегия развития государства, а на деле используется несколько отличная модель (сокращение тех же дискретных расходов, не связанных с обеспечением безопасности, по большей части достигается путём перераспределения финансирования в пользу недискретных программ).

Таким образом, мы видим, что по большинству направлений после своего избрания Б.Обама, вопреки собственным заявлениям, продолжил политический курс своего предшественника Дж.Буша-мл. Как уже было отмечено, основные меры по противодействию кризису (в конечном итоге принятые в качестве программы действий администрацией действующего президента) были обозначены министром финансов из прошлого состава правительства, но на этом преемственность не заканчивается<sup>176</sup>:

1. была продолжена тактика налоговых послаблений
2. министром финансов в новой администрации стал Т.Гейтнер, отвечавший за борьбу с кризисными проявлениями в команде Дж.Буша-мл.
3. большая часть чиновников экономического блока — выходцы из прежних управленческих структур (некоторые, как Л.Саммерс, ещё со времён Б.Клинтон).

---

<sup>175</sup> Дискретные расходы (данные Министерства финансов США). URL://[http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/PublishingImages/20120229\\_EssentialEcon12.jpg](http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/PublishingImages/20120229_EssentialEcon12.jpg) (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>176</sup> Barack Obama's economic record. End-of-term report // The Economist. Sep 1<sup>st</sup> 2012. URL://<http://www.economist.com/node/21561909> (дата обращения: 27.07.2013).

Насколько позитивно или негативно это явление отразилось на развитии Соединённых Штатов, сказать достаточно трудно (как и всегда в подобных случаях): с одной стороны, сохранение костяка экономической команды означало отсутствие резких колебаний в социально-экономической политике страны (пусть это и противоречило предвыборным обещаниям президента), но, в то же время, нельзя исключать тот факт, что правительству стоило взглянуть на проблему глобального кризиса с иной точки зрения для выработки более эффективных механизмов реагирования и влияния на складывающуюся ситуацию. Однозначно оно указывает на формальность разделения политических сил в США, отсутствие каких-бы то ни было принципиальных (программных, не вызванных конъюнктурой) отличий между демократической и республиканской партиями, а также сильную зависимость политических лидеров от чиновничьего аппарата, выполняющего повседневную управленческую работу.

Резюмируя всё вышесказанное, отметим, что первый срок исполнения обязанностей президентом Б.Обамой можно разделить на два основных этапа: этап смягчения наиболее остро стоявших социальных и экономических проблем, вызванных кризисом, начавшимся в 2007 году, и период организации кампании по формированию у населения положительных представлений о деятельности президентской администрации с целью обеспечения приемлемого уровня электоральной поддержки. Первый этап оказался краткосрочным, закончившись в 2009 году. Его основными характеристиками можно считать применение классических методик кризисного управления, основанных на опыте противодействия предыдущим экономическим потрясениям, сопровождавшееся декларированием необходимости экономической модернизации и обновления. В соответствии с намеченными планами предполагалось превратить Федрезерв в системного регулятора финансовых процессов, создать Агентство по защите потребительского финансирования (Consumer Financial Protection Agency) и другие изменения не только в экономической, но и в социальной, и даже во внешней политике. Как мы уже могли убедиться, в большинстве случаев эти планы так и остались обещаниями или, в лучшем случае, возможными руководствами к действию, но не получили реального воплощения. Как метко отмечает Д.Нанто (D.Nanto), этот период можно в целом описать как время перманентного предложения поправок в действующее законодательство<sup>177</sup>. Другими словами, речь идёт об этапе нереализованных надежд. Второй отрезок первого срока президентства Б.Обамы, по нашему мнению, точнее всего можно описать как подготовку и начало кампании по формированию у населения положительных представлений о

---

<sup>177</sup> Nanto D.K., The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications. Congressional Research Service. October 2, 2009.

деятельности политических властей перед президентскими выборами 2012. Именно в это время формируется непреодолимый разрыв между предвыборными обещаниями Б.Обамы и его политическим курсом, но, в то же время, развёртывается активная медийная пропаганда успехов, достигнутых правительством (которые, однако, в основном относились к трём группам: временные, вызванные эффектом от мер налогового стимулирования и социального обеспечения, будущие, то есть находящиеся в стадии планирования, и основанные на предвзятом толковании статистических данных). В её рамках развивается мысль о том, что глобальный финансово-экономический кризис состоит из двух обособленных частей: американского кризиса 2007-09 и европейского кризиса 2008-10<sup>178</sup>. При этом первый из них уже побеждён благодаря эффективным действиям правительства, которое должно сосредоточиться на защите от негативных тенденций, имеющих место на европейском континенте. С нашей точки зрения подобный подход является глубоко ошибочным, так как кризис не был преодолен, были применены лишь методы кризисного управления, а большинство причин кризисных тенденций в США остались нерешёнными. Американскому правительству не стоит отгораживаться от европейских проблем, поскольку США – их непосредственная часть. Единственным неоспоримым достижением администрации Б.Обамы в этот период стала поддержка проектов, направленных на разработку технологий добычи сланцевых газа и нефти. Входили ли эти действия непосредственно в антикризисную программу администрации, или они были инициированы другими факторами, в настоящее время сказать достаточно трудно, естественно, они преподносятся в качестве заслуги правительства.

Новый этап политического управления Б.Обамы начался после его победы на выборах в ноябре 2012. Здесь мы немного забегаем вперед, однако отметим его основные особенности. Фактически, кампания по манипулированию общественным мнением продолжается, однако происходят определённые изменения в отношении администрации к некоторым аспектам социально-экономической политики. Наиболее ярко они проявились во время событий, именуемых в России «фискальным обрывом»<sup>179</sup>. Смысл «фискального обрыва» заключается в следующем: налоговая политика демократов с 2008 – налоговое стимулирование (сокращение социального налога на 2%, налоговые льготы, вычеты и возвраты). Максимальный результат налогового стимулирования должен был быть достигнут к концу 2012 года, то есть к моменту назначенных президентских выборов, а уже 31.12.2012 оно должно было прекратить своё действие. Далее должен был начаться секвестр, то есть сокращение расходов государственного бюджета и одновременное

---

<sup>178</sup> Clarida R.H., Harris C.L., The Eurocrisis and the U.S. Economy / Interview 25 May, 2012. URL://<http://www.cfr.org/united-states/euro-crisis-us-economy/p28361> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>179</sup> Васильев В.С., Прыжок через «фискальный обрыв»: политическая составляющая. №3. 2012.

увеличение его доходов, что несовместимо с сохранением налоговых льгот. До выборов Б.Обама и его администрация выступали резко против возможности «фискального обрыва», объясняя свою позицию неизбежностью снижения экономического роста чуть ли не до уровня рецессии (это позволило бы стабилизировать внешний долг США, но было крайне нежелательно для действующего правительства с точки зрения результатов на будущих выборах), однако с ноября 2012 проправительственные СМИ и научно-исследовательские организации (think tanks) начинают представлять «фискальный обрыв» как средство стимулирования американской экономики. Таким образом, после выборов 2012 произошёл кардинальный разворот политики президента в отношении программы налогового стимулирования. Конечно, противники нашего подхода могут сказать, что повышение налогов для американцев с доходом от 400 тыс. долларов (хотя Б.Обама изначально предлагал более низкую планку в 250 тыс.) в год не затронуло большую часть населения страны, и само по себе не означает отказ от идеи налогового стимулирования в сложный для экономики период, однако не будем забывать, что помимо этого шага были предприняты и некоторые другие меры, в том числе увеличение налога с реализации капитала и полученных дивидендов, налогов на наследство, дарение и т.д. Возникает вполне логичный вопрос, почему правительство пошло на подобное изменение позиции. Связано это, скорее всего, с тем, что расходная часть федерального бюджета так и не была сокращена, наоборот, финансирование значительного количества операций и проектов только увеличивается, что ведёт к дальнейшему усилению бюджетных дисбалансов, и чтобы хоть отчасти компенсировать растущий разрыв, администрация вынуждена обратиться к инструментам трансформации налоговой политики. Другими словами, мы опять сталкиваемся с отсутствием чётко разработанной стратегии политико-экономического управления со стороны государственных органов власти в условиях нестабильности финансово-экономической ситуации. Правительство вновь прибегает к временным мерам, способным дать сиюминутный результат, не желая иметь дела с сутью накопившихся проблем, что неизбежно приведёт к повторению ситуаций, подобных «фискальному обрыву», в будущем (одна из них уже произошла в сентябре-октябре 2013).

В предыдущем абзаце мы немного забежали вперед, рассмотрев изменение политического курса президентской администрации после победы Б.Обамы на вторых для него выборах, пока вернёмся к первому сроку его правления. Ещё одной неотъемлемой характеристикой кампании по формированию у населения положительных представлений о деятельности администрации являлись уже упоминавшиеся вскользь попытки по укреплению имиджа Соединённых Штатов на международной арене. Правительство не переставало подчёркивать особую роль США в мировых политико-экономических

процессах, утверждалось, что, несмотря на глобальный кризис, начавшийся в 2007 году на американской территории, страна по-прежнему оставалась лидером среди государств во всех значимых с геополитической и геостратегической точек зрения областях. Более того, отмечалось, что образ Соединённых Штатов в глазах иностранцев заметно улучшился как раз в 2009 году (особенно это касалось стран Западной Европы, Латинской Америки, Азии и Африки)<sup>180</sup>. Вопрос, так ли это, остаётся открытым, тем не менее, не вызывает сомнений тот факт, что американской администрацией в этот период тратились значительные средства для поддержания репутации страны зарубежом. Зачем же это делалось в условиях негативных тенденций экономического развития, сокращения доходов государственного бюджета и роста национального долга? Очевидно, что команда президента опасалась возможности коллапса американской валюты на мировых рынках, а также нуждалась в сохранении поддержки внешних военных операций со стороны союзников. Фактически, на первом этапе президентства внешнее одобрение для Б.Обамы было более важным, чем поддержка со стороны населения США (что во многом объясняет масштабы использования технологий, в той или иной степени направленных на манипулирование общественным мнением внутри страны). В целом, администрации удалось выполнить поставленную задачу, несмотря на краткосрочный эффект предпринятых действий (вскоре произошло существенное ухудшение отношений с Россией, а в 2013 году уже европейские государства отказались от поддержки возможных действий американских властей по организации военной интервенции в Сирию). Эта пауза позволила провести анализ сложившейся ситуации и оценить уровень готовности главных держателей внешних долговых обязательств США, в первую очередь, КНР, осуществить реформирование глобальной экономической системы и де-юре переместить мировой финансовый центр из североатлантического региона (другое дело, что он оказался крайне низок, возможно, к удивлению самого американского правительства). Для реализации данной задачи были мобилизованы все доступные методы так называемого «мягкого воздействия» («мягкой силы»), причём речь идёт не только об американских СМИ, которые в настоящее время имеют статус общемировых, и исследовательских учреждениях, так или иначе спонсируемых государством, но и о якобы независимых экспертных и аналитических центрах (так называемых think-tanks). Практически все известные политологи и экономисты вышеперечисленных организаций пропагандировали занимаемую администрацией позицию, давая различного рода проправительственные интервью и комментарии. Тем не менее, даже в подобных выступлениях непреднамеренно

---

<sup>180</sup> Nanto D.K., The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications. Congressional Research Service. October 2, 2009.

упоминались противоречащие друг другу факты: так, в интервью А.-М.Слоттер (A.-M.Slaughter), посвящённом утверждению значимости Соединённых Штатов на мировой арене, было отмечено, что МВФ перестал быть субъектом в области противодействия кризису<sup>181</sup>. Однако МВФ долгое время являлся для США инструментом управления политическими процессами в других странах, особенно переживающих экономические трудности (что ярко проявилось на постсоветском пространстве), то есть в реальности США теряют позиции в сфере регулирования международных отношений.

Отслеживая последовательность действий американского правительства, осуществляемых в рамках кампании по формированию общественных представлений в сфере политики, нельзя не акцентировать внимание на странной ситуации, сложившейся перед президентскими выборами 2012 и не менее странных результатах самого голосования. Кратко создавшееся положение дел для действующей администрации и демократической партии в целом можно было охарактеризовать как катастрофическое: происходило снижение рейтингов практически по всем показателям, а уровень доверия граждан к федеральной власти опустился до минимальных значений. Но, несмотря на все трудности, именно кандидат от демократов, осуществлявший управление страной на протяжении предыдущих четырёх лет, одержал победу в электоральной борьбе. Конечно, подобный исход был отчасти обусловлен традиционными для американской политической системы особенностями, в том числе: относительно небольшой ролью президента в реализации внутренней политики (как мы уже отмечали ранее, деятельность Б.Обамы в этой области является исключением из общего правила, однако роль стереотипов в массовом сознании достаточно велика), отсутствием прямой зависимости между отданными населением голосами и результатами выборов, а также уровневой гетерогенностью партийной структуры США (во многих случаях федеральная партийная организация лишь формально контролирует региональные и местные отделения). На наш взгляд, однако, только этих причин для объяснения итогов выборов 2012 недостаточно. Обратимся к результатам социологических исследований: если в 2009 году работу демократов в Конгрессе одобряло 37,8% населения, то в 2012 эта цифра сократилась на восемь процентных пунктов до 29,75% (в 2011 году падение было ещё более существенным – до 27,8%), в то время как количество недовольных действиями демократической партии в парламенте возросло с 51,6% до 61,5% (в 2011 этот показатель составлял 64,5%)<sup>182</sup>. Этим данным вполне можно доверять, поскольку методика расчета

---

<sup>181</sup> Slaughter A.-M., Long-Term Implications of the Financial Crisis / Interview to CFR.org. October 9, 2008. URL://<http://www.cfr.org/business-and-foreign-policy/long-term-implications-financial-crisis/p17489> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>182</sup> Do you approve or disapprove of the way the Democrats in Congress are handling their job? / Quinnipiac



основана на выведении среднего значения из результатов, получаемых в рамках регулярных опросов, проводимых в течение всего года. Из общей тенденции, как мы уже заметили, выбивается 2012 год, когда уровень поддержки по сравнению с предыдущим периодом вроде бы начинает возрастать. На самом деле, это связано с резким изменением показателей после президентских выборов: в ноябре количество одобряющих увеличилось на 8%, тогда как число критиков сократилось на точно такую же величину. Таким образом, мы можем сделать вывод, что до конца 2012 года сохранялась устойчивая тенденция снижения уровня доверия граждан США к конгрессменам-демократам, что вряд ли можно было рассматривать позитивно перед очередными выборами. Об этом же свидетельствуют цифры другого исследования: уже к концу 2010 года (середина первого президентского срока Б.Обамы) поддержка так называемых «независимых» избирателей распределялась между республиканской и демократической партиями в соотношении 56:38%<sup>183</sup>. Такой большой разрыв появился впервые с 2006 года, однако тогда большим доверием пользовались демократы. Важно отметить и тот факт, что «независимые» избиратели отдавали предпочтение позициям республиканцев по большинству основных вопросов, в том числе в области налоговой, экономической, бюджетной политики, сфере занятости и т.д., тогда как идеи демократов пользовались большей популярностью в сфере здравоохранения и образования.

Как мы видим, к 2012 году, когда должны были состояться очередные президентские выборы, позиции демократической партии в Конгрессе выглядели не очень впечатляюще: неуклонное падение рейтингов фактически не прекращалось вплоть до последних месяцев 2012, при этом явных предпосылок для выправления ситуации не наблюдалось. Тем не менее, законодательная работа является специфической отраслью, и критики могут указать на то, что представленные нами статистические данные не являются объективными в деле оценки электоральной поддержки демократов. Поэтому приведём следующие цифры: примерно 2/3 населения Соединённых Штатов в 2010 году считало, что страна находилась на неправильном пути развития<sup>184</sup>. 2010 год – экватор правления администрации Б.Обамы, поэтому мы можем сделать вывод о том, что большинство граждан считало политико-экономический курс правительства неэффективным (несмотря на то, что к этому времени уже успели проявиться первые

---

University Poll. Sept. 23-29, 2013. N=1,497 registered voters nationwide. Margin of error  $\pm$  2.5.

<sup>183</sup> 2010 Voters trust Republicans more on fiscal issues. November 9, 2010. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/summaries/2010-voters-trust-republicans-more-on-fiscal-issues> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>184</sup> Majority of voters believe country is on wrong track and more concerned with Democrats maintaining control of Congress. September 13, 2010. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/summaries/majority-of-voters-believe-country-is-on-wrong-track-and-more-concerned-with-democrats-maintaining-control-of-congress> (дата обращения: 27.07.2013).

результаты предпринятых мер антикризисного управления). Общее недовольство, конечно, является неконкретной категорией и может не отражать непосредственные предпочтения тех или иных групп граждан, каждая из которых имеет специфические интересы и приоритеты, поэтому властные структуры могут сосредоточиться на работе по обеспечению поддержки в определённых секторах общества (как мы увидим далее, данный подход использовался администрацией Б.Обамы). Однако если проанализировать отношение конкретных групп населения к деятельности американского правительства в 2008-2011, то результаты будут следующие: во всех категориях населения большинство оценивало экономическое состояние государства крайне негативно<sup>185</sup>.

Из всего вышесказанного следует, что шансы Б.Обамы на переизбрание в 2012 году были невелики, однако победу на выборах одержал именно он. Возникает совершенно естественный вопрос: почему так произошло. Отметим, экономический курс президента не был признан обществом однозначно успешным (на что определённо рассчитывала его команда, принимая план мер по борьбе с негативными последствиями кризиса, рассчитанный на краткосрочную перспективу). Более того, значительная часть американцев считала, что в 2012 году страна находилась в худшем политико-экономическом состоянии по сравнению с периодом 2007-08, когда кризис охватил национальную экономику<sup>186</sup>. Исключением являлась лишь сфера обеспечения национальной безопасности от террористических угроз: политику Б.Обамы в этой области в основном оценивали положительно. В целом, только 42% населения считало, что он заслуживает переизбрания на второй срок, 51% граждан хотел бы видеть в качестве нового президента другого политика. В нормальной ситуации в этом контексте более вероятным сценарием развития событий на выборах представлялось бы поражение действующего президента, однако инициированная администрацией кампания по формированию у населения положительных представлений о деятельности политических властей принесла свои плоды. Во-первых, краткосрочные меры стимулирования экономического роста помогли остановить негативное экономическое движение уже в конце 2009 года. Неважно, что подобный подход повышал возможность начала второй волны кризиса в будущем, поскольку, согласно накопленным американскими аналитическими институтами статистическим данным, обычно экономический спад после кризиса продолжается 9 лет<sup>187</sup>, то есть главная задача администрации заключалась в правильном распределении

---

<sup>185</sup> Voters see no end in sight to economic decline. July 8, 2011. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/summaries/voters-see-no-end-in-sight-to-economic-decline> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>186</sup> The 2012 Presidential Campaign jump to next section. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/research/voters-believe-america-is-worse-off-than-when-obama-took-office> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>187</sup> Papell D.H., Prodan R., The Statistical Behavior of GDP after Financial Crisis and Severe Recessions. University

кризисных проявлений на протяжении этого периода. Правительству США это успешно удалось, хотя, справедливости ради, отметим, что задача не была невыполнимой: ВВП страны в период с 2007 по 2009 год снизился на 5,3%, поэтому достаточно было остановить темпы падения национальной экономики, чтобы курс, выбранный администрацией, можно было представить как эффективный и соответствующий потребностям общества. Сделать это было нетрудно, ведь если в 2005 году уровень потребительских расходов в среднем составлял 95% от личных доходов, то в 2009 только 92%, в то время как уровень сбережений вырос на 5%<sup>188</sup>. Соответственно, администрации необходимо было всего лишь стимулировать внутренний спрос, а для достижения этой цели существует подробно разработанный и проверенный инструментарий, включающий разнообразные средства и механизмы, которые могут быть применены в тех или иных ситуациях.

Существенную поддержку Б.Обаме оказали планы по социальному реформированию системы общественно-государственных отношений (в том числе, системы здравоохранения), а особенно реакция республиканцев на подобные инициативы. Категорическое неприятие социальных программ со стороны последних само по себе обусловило переход части голосов на сторону демократов, а угроза остановки работы правительства вызвала ещё больший отток сочувствующих позициям республиканской партии. Подтверждением этого является тот факт, что уже после выборов из двух альтернатив, а именно инициативы, получившей название *Obamacare*, и возможного прекращения функционирования федеральных органов власти на тот или иной срок, более приемлемой для большинства населения являлась первая, несмотря на то, что общественное мнение выступает резко против идеи *Obamacare*, если она рассматривается отдельно<sup>189</sup>. Объясняется это очень просто: люди хотят видеть правительство работающим, поскольку значительное количество населения занято на государственных предприятиях, финансируемых из федерального бюджета, а с другой стороны, именно от него зависит функционирование базовых социальных сервисов. Республиканцы в этих вопросах отстаивали крайне консервативную точку зрения, стремясь сохранить влияние в социальных группах, традиционно поддерживающих эту партию, в то время как демократы проявили большую гибкость, которая также частично повлияла на итоговый результат. В совокупности с кампаний по формированию положительных общественных представлений в сфере политического управления (в том числе с использованием

---

of Houston. October 11, 2011.

<sup>188</sup> Lee J., Rabanal P., Sandri D., U.S. Consumption after the 2008 Crisis. IMF Staff Position Note SPN/10/01. January 15, 2010.

<sup>189</sup> Polling trends on the government shutdown. October 10, 2013. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/posts/polling-trends-on-the-government-shutdown> (дата обращения: 27.07.2013).

технологий манипулирования сознанием), активно проводившейся правительством, которое сумело убедить часть населения в неизбежности сохранения состояния нестабильности экономического развития в ближайшем будущем и эффективности выбранного курса по противодействию кризисным тенденциям, это привело к падению рейтингов республиканцев, которые уже к 2008 находились на более низких уровнях. Так, мы уже отмечали, что в период 2008-2012 демократы столкнулись с сокращением поддержки их деятельности в Конгрессе с почти 38% до 29,75%, и логично было бы предположить, что оно должно было компенсироваться укреплением позиций представителей республиканцев, однако, на самом деле, количество одобряющих их парламентскую работу также снизилось с 28,5% до 23%<sup>190</sup>. Республиканцам удалось сохранить приемлемый уровень поддержки в таких электоральных группах, как белые евангелисты, белые мужчины, белые женщины, женатые/замужние, старше 65 лет, которые и проголосовали за М.Ромни в 2012 году, но в работе с быстрорастущими социальными общностями, голоса которых и предопределили победу Б.Обамы, с лучшей стороны проявили себя демократы. Рейтинг действующего президента с 2008 по 2012 год вырос среди следующих избирателей<sup>191</sup>:

1. неженатые (на 16%)
2. незамужние (на 8%)
3. испаноговорящие, афроамериканцы, молодёжь, малообеспеченные, женщины (приблизительно на 10%).

По нашему убеждению, как и в 2008 году, в преддверии выборов 2012 республиканская партия заняла выжидательную позицию, не предпринимая каких-либо активных действий для изменения сложившегося баланса сил, опасаясь дальнейшего развития кризисных тенденций.

Подведём основные итоги данной части нашего исследования. Главным из них является вывод о том, что в Соединённых Штатах Америки, начиная с конца 2009 года, то есть после избрания президентом Б.Обамы, проводится широкомасштабная кампания по формированию у общества нужных правительству политических представлений, которая призвана отвлечь внимание от экономических проблем и обеспечить приемлемый уровень электоральной поддержки действующей власти. Особо следует отметить тот факт, что она заменят собой планомерную работу по структурному реформированию национальной политико-экономической системы и обеспечению недопущения дальнейшего развития

---

<sup>190</sup> "Do you approve or disapprove of the way the Republicans in Congress are handling their job?" / Quinnipiac University Poll. Sept. 23-29, 2013. N=1,497 registered voters nationwide. Margin of error  $\pm$  2.5.

<sup>191</sup> Enthusiasm Mirage. 2012 / Poll held by the Resurgent republic. URL://<http://www.resurgentrepublic.com> (дата обращения: 27.07.2013)

существующих кризисных явлений. Все предпринятые администрацией меры для противодействия кризису, начавшемуся в 2007 году, в том числе налоговое стимулирование, государственные гарантии некоторым финансовым институтам, государственный выкуп ипотечных обязательств и активная интервенция государства на рынок недвижимости, были рассчитаны на достижение наибольшего эффекта в максимально короткие сроки с целью убеждения населения в правильности выбранного правительством курса развития. В результате уже к концу 2009 года в стране появились первые признаки нормализации экономической ситуации, однако затем темпы восстановления значительно замедлились, а в некоторых сферах вновь появилась отрицательная динамика. Соответственно, для обеспечения победы действующего президента на следующих выборах, которые должны были состояться в ноябре 2012, были предприняты шаги по созданию у населения определённого представления о сложившемся положении дел, во многом основанного на искажении информации и статистических данных, благоприятном для правительства преподнесении новостей и несоответствии политических обещаний и заявлений реальным действиям.

Наиболее ярко это проявилось в вопросе сокращения военных расходов федерального бюджета и ситуации с возможностью так называемого «фискального обрыва». В отношении военных расходов в рамках предвыборной кампании 2008 Б.Обама и его команда занимали однозначную позицию: они должны сокращаться в первую очередь в связи с выводом значительной части американского военного контингента с иностранных территорий. Именно за эти инициативы американский президент стал нобелевским лауреатом, однако они не были воплощены в практической политике Б.Обамы. Военные расходы страны в период с 2008 по 2012 продолжали неуклонно возрастать, что объяснялось различными причинами, в том числе необходимостью обеспечения высокого уровня национальной безопасности и борьбы с новыми угрозами (хотя расходы на обеспечение национальной безопасности и военные расходы не являются тождественными). Возможно, администрация не имела другого выбора, кроме увеличения расходов на содержание вооружённых сил и военные программы, однако в диалоге с обществом их сокращение продолжало оставаться в числе стратегических задач правительства. Не менее странно выглядит ситуация с «фискальным обрывом» в начале 2013 года, а именно кардинальное изменение позиции президента и администрации по отношению к проблеме сокращения и свёртывания программ налогового стимулирования. Если до выборов 2012 она характеризовалась категорическим неприятием такой возможности как потенциальной угрозы росту американской экономики, то после победы Б.Обамы правительство начинает представлять повышение налогов для определённых

групп граждан и специфических налогов (особо выделим последние, поскольку повышение налогового бремени для лиц с доходом свыше 400 тыс. долларов в год не было бы столь принципиальным вопросом, однако также возросли такие налоги, как налог на наследство, дарение и т.д.) как возможное средство обеспечения стабильного экономического развития и сбалансированного бюджета. Исходя из всего вышперечисленного, возникает вопрос: почему администрация изначально предпочла метод манипулирования общественным мнением выработке реальной программы выхода из кризиса. Скорее всего, ответ заключается в том, что реализация стратегии реформирования социальной и политико-экономической системы страны была бы достаточно болезненна для всех слоёв населения и бизнес-сообщества, кроме того, согласно статистическим разработкам американских исследовательских институтов, последствия серьёзных кризисов продолжают проявляться в среднем на протяжении 9 лет (а современный кризис вообще является уникальным явлением), поэтому Б.Обама рисковал потерпеть поражение на вторых для него президентских выборах, а демократическая партия ослаблением своих позиций в Конгрессе, а также региональных и местных органах власти. Инициированная кампания по манипулированию общественным мнением оказалась успешна: несмотря на, казалось бы, катастрофическое падение рейтингов и президент, и его партия сохранили своё положение в качестве правящей элиты.

Отметим и некоторые другие факторы, повлиявшие на подобное развитие событий: действия президента США на международной арене и пассивную политику республиканской партии. В то время, когда правительство говорило о необходимости сокращения бюджетных расходов и стабилизации государственного долга, Б.Обама провёл кампанию по улучшению имиджа Соединённых Штатов в иностранных государствах, рассчитанную, прежде всего, на западноевропейских партнёров. Ему было необходимо заручиться их дальнейшей поддержкой в заморских военных операциях, а также не допустить хотя бы теоретической возможности дефолта США по внешним долговым обязательствам. Другими словам, внешняя поддержка на определённом этапе для президента была более важна, чем одобрение деятельности администрации внутри страны, поскольку она являлась фундаментом успешного решения остальных политических задач правительства. И пусть эффект от этих действий вскоре сменился резким ухудшением отношений с Россией, а несколько позже отказом европейских государств от участия в интервенции в Сирию, цель была достигнута, и Б.Обама получил возможность политического и фискального манёвра в области взаимодействия с собственным населением. Однако если курс, выбранный администрацией и

демократической партией более-менее понятен, то действия их конкурентов-республиканцев вызывают вопросы. Их позиция перед выборами 2012 практически полностью повторяла позицию перед выборами 2008, которая заключалась в пассивном участии в предвыборных процессах, что даже позволило некоторым экспертам назвать выборы 2008 «плановым кризисом», так как победа Б.Обамы устраивала самих республиканцев, которые хотели переложить часть ответственности за политико-экономические проблемы на демократов. Такое же впечатление производит их деятельность перед выборами 2012 (что подтверждает выбор политиков, заведомо неспособных составить конкуренцию Б.Обаме, в качестве кандидатов в президенты от республиканской партии как в 2008, так и в 2012 году). В результате республиканцам удалось сохранить влияние в группах населения, традиционно оказывающих им поддержку, но они потерпели чувствительное поражение в наиболее быстрорастущих социальных общностях.

### ***3.2. Технологические особенности политического управления Финляндии, Нидерландов и Франции в условиях кризиса***

Рассмотрев процессы, доминирующие в сфере политического управления США на фоне глобальных финансово-экономических потрясений, нельзя не отметить тот факт, что американское правительство сделало основную ставку на методы краткосрочной коррекции (оперативное управление), крайне ограничив пространство структурного реформирования национальной политико-экономической системы и основных подходов функционирования органов федеральной, региональной и муниципальной власти. Причины, на основании которых был сделан данный выбор, были подробно рассмотрены ранее, также как и последствия, к которым привели соответствующие шаги демократической администрации, по сути вылившиеся в организацию крупнейшей кампании по преднамеренному формированию положительного общественного мнения в отношении деятельности политических властей перед президентскими выборами 2012. Тем не менее, возникает закономерный вопрос: используется ли подобная тактика другими странами для повышения общего уровня «способностей государства» в контексте негативной экономической конъюнктуры. В процессе поиска ответа мы рассмотрим действия правительственных структур таких стран, как Финляндия, Нидерланды и Франция. Выбор именно этих государств в качестве объектов исследования объясняется несколькими факторами: с одной стороны, европейский континент сильнее других региональных образований пострадал в результате кризисных явлений, но, в то же время, масштаб их влияния на перечисленные страны неодинаков как в статистическом, так и в

структурном выражении. Кроме того, Финляндия, Нидерланды и Франция относятся к группе стран с достаточно низким уровнем коррупции, поэтому в их случае мы можем избежать возникновения определённых трудностей, связанных с необходимостью учёта этой составляющей в анализе.

Мы начнём изучение с Финляндии, которая является крайне интересным с точки зрения предмета нашей работы примером. Во-первых, необходимо отметить, что страна «тысячи озёр» обладает специфической политической, экономической и социальной системами. Принято считать, что её управленческая структура построена по скандинавскому типу (хотя Финляндия и не является скандинавской страной с географической точки зрения) схожим образом, в первую очередь, со шведской и датской. Конечно, неправильно было бы отрицать наличие многочисленных каналов взаимовлияния между этими странами (более того, второй по численности этнической группой в Финляндии являются именно шведы, а шведский входит в число официальных государственных языков), однако государственное управление в Финляндии имеет ряд кардинальных отличий от практики её соседей. Связано это с процессом формирования финской государственности: во-первых, Финляндия достаточно поздно стала суверенным образованием, поэтому становление системы её политического управления (по сравнению со шведской или датской) происходило в совершенно иных условиях, во-вторых, она испытывала на себе влияние различных управленческих моделей, функционировавших на тот момент в европейских государствах. Нельзя не отметить и некоторые другие особенности исторического развития Финляндии: относительно большую, но малонаселённую территорию, переселение этнических финнов с территории Российской Империи, Советского Союза и современной России. В результате система социального обеспечения в стране «тысячи озёр» организована совершенно иным способом, чем в той же Швеции, то же самое касается и принципов организации взаимодействия между различными уровнями власти (центральной, региональной и муниципальной).

Каким же образом кризис, начавшийся в 2007-08 году, повлиял на политико-экономическую ситуацию в Финляндии? Обратимся к статистическим данным:

1. в 2008-09 произошло стремительное падение ВВП (на 8%, тогда как в среднем по странам ОЭСР – 4%), сейчас падение остановилось, однако на конец 2012 его уровень был ниже, чем до кризиса, в то же время, падение уровня занятости составило всего 2%<sup>192</sup>
2. торговый баланс страны в 2008-09 был крайне негативным (отрицательные показатели были чуть ли не рекордными среди всех развитых стран мира): объём

---

<sup>192</sup> Finland Fit for the Future / OECD Report. February 2013.



экспортируемых товаров снизился на 30%, а объём импорта на 25%<sup>193</sup>

3. ВВП на душу населения сократилось в 2009 с 38080 до 35540 евро, однако уже с 2010 года началось постепенное восстановление (36015); то же самое касается и валового национального дохода на душу населения: в 2008 он составлял 38244 евро, в 2009 – 36107, а в 2010 – 36551<sup>194</sup>
4. уровень инфляции в 2009 и 2010 составлял 1,6% и 1,7% соответственно, тогда как с 2011 начинается её ускорение (2011 – 3,3%, 2012 – 3,2%, 2013 – 2,3%) фискальный баланс с 2009 является отрицательным (2010 – (-2,7%), 2011 – (-1%))<sup>195</sup>.

Анализ данных показателей позволяет сделать четкие выводы относительно стратегии преодоления кризисных тенденций, принятой в качестве программы действий двумя финскими правительствами, на период правления которых пришлось развитие отрицательных процессов. Выделим и тот факт, что, несмотря на значительное падение ВВП, а также экспортного и импортного потоков уровень безработицы в стране остался очень низким (по сравнению с некоторыми другими странами зоны евро он остался практически неизменным). Это означает социальную ориентацию финского бизнеса, а также наличие соответствующих гарантий со стороны государства. Кроме того, тот факт, что Финляндия практически безболезненно пережила резкое сокращение притока иностранных товаров, говорит об относительной самодостаточности национальной экономики в большинстве первостепенных для жизнеобеспечения областях. Ускорение темпов инфляции с 2011 года и отрицательный фискальный баланс также однозначно свидетельствует о том, что власти применяют традиционные механизмы стимулирования экономического роста и потребительского спроса, то есть они имели финансовое пространство для определённого налогового манёвра. Другими словами, Финляндия могла бы рассматриваться как страна, имеющая достаточный потенциал для более-менее спокойного выхода из экономического кризиса, если бы не два основных фактора:

1. экспортная ориентированность экономики
2. рост доходов населения во время кризиса.

Если с экспортной составляющей всё понятно, так как сильнее всего в результате кризиса пострадали как раз те сферы, в которых финские предприятия занимают ведущие позиции в мире (в первую очередь, деревообрабатывающая), то рост доходов населения в этот период представляется дискуссионной практикой, ведь в результате Финляндия оказалась

---

<sup>193</sup> Economic Survey of Finland 2010: Overcoming the crisis and beyond / OECD assessment and recommendations summarise. 7 April 2010.

<sup>194</sup> Country statistical profile: Finland 2013 / OECD Factbook statistics. 2013. URL://[http://http://dx.doi.org/10.1787/csp-fin-table-2013-2-en](http://dx.doi.org/10.1787/csp-fin-table-2013-2-en) (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>195</sup> Finland – OECD Economic forecast summary. November 2013. URL://<http://www.oecd.org/economy/finlandeconomicforecastsummary.htm> (дата обращения: 27.07.2013).

в невыгодной ситуации по сравнению с другими развитыми государствами, в том числе США, из-за падения эффективности труда в денежном выражении<sup>196</sup>. Несмотря на снижение объёмов производимого продукта (в связи со сложившейся экономической конъюнктурой) заработная плата работников продолжала повышаться, что не могло не сказаться на стоимости созданного товара. Отметим тот факт, что, в отличие от многих других стран (например, Франции, что мы увидим несколько позже), где вроде бы оплата труда также продолжала возрастать, однако, на самом деле, происходило снижение реальных доходов семьи (household) в связи с тем, что один из её членов в контексте кризиса либо остался без работы, либо был переведён на иные условия занятости (например, частичная занятость, работа по совместительству), в Финляндии наблюдалось увеличение фактических семейных доходов. Более того, эта тенденция сопровождалась снижением подоходного налога, пусть небольшим, но чувствительным для национального бюджета: налоги на доходы физических лиц в 2008 году в совокупности составляли 42,9%, в 2009 – 42,8%, в 2010 – 42,5% (правда уже в 2011 они возросли до 43,4%)<sup>197</sup>. Таким образом, уже исходя из рассмотренных выше показателей, мы можем сделать основные выводы о характере антикризисной политики финского правительства: она имеет ярко выраженную социальную направленность, её главным приоритетом является сохранение благосостояния населения даже в ущерб экономическому росту в краткосрочной перспективе. Также власти были готовы пожертвовать бюджетным балансом и пойти на существенное увеличение государственного долга, что должно было неизбежно произойти в результате проведения фискального маневра. К этим вопросам мы ещё вернёмся в дальнейшем, сейчас же обратимся к некоторым другим аспектам.

Развивающийся глобальный финансово-экономический кризис непосредственным образом повлиял на политическую систему Финляндии и парламентские выборы 2011. Обстановка перед выборами характеризовалась следующим образом<sup>198</sup>:

- большинство в Парламенте (63%) принадлежало правоцентристской коалиции
- оппозиция, лидирующие позиции в которой принадлежали социал-демократам, была фрагментирована и неорганизована
- 2008 – скандал с финансированием партий: правящая элита была обвинена в получении средств от крупных бизнесменов с сомнительной репутацией (в ущерб интересам народа), даже было начато полицейское расследование.

---

<sup>196</sup> Järvinen R., Laitmäki J., Finnish and American Household Financial Behavior during the 2008 Financial Crisis. National Consumer Research Centre. Helsinki. 2013.

<sup>197</sup> Country statistical profile: Finland 2013 / OECD Factbook statistics. 2013. URL://<http://dx.doi.org/10.1787/csp-fin-table-2013-2-en> (дата обращения: 27.07.2013).

<sup>198</sup> Raunio T., Europe and the Finnish Parliamentary Elections of April 17, 2011. University of Tampere, 2011.

С началом экономического кризиса резко усилилась роль вопроса европейской интеграции в политических дискуссиях. Примерно с 2010 оппозиция начинает активно использовать эту составляющую в своей риторике: указывается на ошибки правительства в принятии решений об одобрении создания механизмов по спасению Греции и других стран Южной Европы. В итоге результаты выборов оказались беспрецедентными: 19,1% голосов получила партия «истинные финны» (которая по финским меркам является крайне правой), в то время как все остальные партийные организации потеряли голоса. Другими словами, общее положение дел не поменялось, но добавился новый сильный политический субъект, способный влиять на управленческие процессы. Именно этим объясняется тот факт, что после смены правительства не произошло кардинального пересмотра программы антикризисных мер, которая лишь подверглась незначительной корректировке.

Возвращаясь к политико-экономической линии, на основании статистического анализа большинство специалистов утверждает необходимость проведения реформ, направленных на повышение производительности труда (это единственный вариант, если выбрана стратегия перманентного увеличения реальных доходов населения даже в условиях кризиса), а также на стимулирование предпринимательства и инноваций. Последняя проблема для Финляндии особенно значима в связи с тем, что, как отмечается в докладе ОЭСР, в стране тысячи озёр один из самых высоких в мире уровней вложений в научные исследования, но их результат нельзя назвать впечатляющим<sup>199</sup>. Это объясняется свойственным финской системе стремлением к стандартизации: университетское образование в Финляндии качественное, но не выдающееся, другими словами, в стране нет ярко выраженных лидеров в большинстве областей научно-исследовательской деятельности, которые могли бы претендовать на ведущие позиции на международной арене.

Определённые вопросы вызывает и система вертикального разделения властных полномочий: Финляндия – одна из самых децентрализованных стран ОЭСР (несмотря на то, что она является унитарным государством), её муниципальная структура крайне фрагментирована (муниципалитеты могут быть очень маленькими, поэтому у них может не хватать средств для найма качественного персонала)<sup>200</sup>. Соответственно, если местные власти не могут обеспечить укомплектованность муниципальных органов компетентными специалистами, они не могут обеспечить надлежащий уровень сервиса (в Финляндии бюджеты муниципалитетов формируются в основном за счёт собственных доходов, только

---

<sup>199</sup> Finland Fit for the Future / OECD Report. February 2013, p.4.

<sup>200</sup> Finland Fit for the Future / OECD Report. February 2013, p.6.

19% составляют субсидии центрального правительства<sup>201</sup>). При этом именно они ответственны за такие сферы, как здравоохранение, образование, культурно-просветительскую работу, что требует значительных материальных затрат. Поэтому муниципалитеты могут использовать любые инструменты для повышения уровня собственных доходов, как операционного, так и инвестиционного характера. Также местные власти имеют право прибегать к самостоятельным внешним заимствованиям, а что бывает в случае бесконтрольного использования данного механизма, мы знаем из раздела 2.1. Тем не менее, к моменту проявления основных последствий кризиса, начавшегося в 2007-08, долговая нагрузка муниципалитетов в общей структуре государственного долга была незначительна и не превышала 7%. Объясняется это двумя основными моментами:

1. наличием элементов системы контроля со стороны центрального правительства (joint accounting system)
2. этической составляющей в деятельности местных властей.

Как ни странно, на наш взгляд, большую роль здесь играет как раз вторая составляющая, поскольку система государственного контроля не может исключить нежелательных для государства заимствований на муниципальном уровне (для этого нет необходимых правовых оснований), однако органы местного самоуправления обычно следуют государственной логике и не рассматривают себя в качестве автономных территориальных единиц. Другими словами, в стране тысячи озёр на протяжении длительного времени развиваются элементы политической конфигурации, основанной на принципах «нового метода управления governance», которая предполагает существование «непринудительных норм, коллективных рекомендаций и моральных соглашений»<sup>202</sup>. Тем не менее, в Финляндии необходимо реформирование системы организации функционирования местной власти, а также некоторое перемещение баланса в структуре распределения полномочий (в первую очередь, в части финансирования) между управленческими уровнями. Главной задачей в этом контексте представляется сокращение числа муниципалитетов, что было признано финским правительством и нашло отражение в Национальной Программе реформ 2011, инициированной премьер-министром Юрки Катайненом.

В целом, Программа реформ основывается на оценке влияния современного системного кризиса на финскую экономику. Тем не менее, сформулирована она не совсем

---

<sup>201</sup> Reply of the Association of Finnish Local and Regional Authorities to the Commission's Green Paper on stability bonds. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. 5 January 2012.

<sup>202</sup> Сморгунов Л.В, Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы // ПОЛИТЭКС – Политическая Экспертиза. URL://<http://www.politex.info/content/view/140/> (дата обращения: 16.03.2014).

определённо, а среди целей преобладают расплывчатые и аморфные определения: снижение уровня бедности, высокий уровень занятости, экономический рост, снижение неравенства и т.д. Наиболее ярко это проявляется в области налоговой политики, где определить стратегические приоритеты государства едва ли представляется возможным: основным тезисом является утверждение о том, что «налоговая политика должна обеспечивать устойчивый экономический рост»<sup>203</sup>. Но что это означает в практическом измерении? Должны ли налоги расти или снижаться? Эти вопросы остаются открытыми: так, по мнению правительства, подходящий налог должен ежегодно пересматриваться и утверждаться парламентом, единственный вид налога, для которого определяется чёткий тренд развития – налог на топливо, который должен вырасти в ближайшие годы на 10%. Из структурных аспектов Программы реформ следует выделить меры, направленные на консолидацию национального бюджета. Как ни удивительно, именно к этой области отнесена и реформа муниципального управления. На наш взгляд, это не совсем правильный подход, так как организация, распределение полномочий и взаимодействие между различными уровнями власти имеет не только финансовое измерение, не менее важными представляются, например, механизмы реализации контрольных, передаточных функций, а также инструменты обеспечения многосторонней ответственности. Несмотря на это, в области муниципального управления удалось добиться определённых успехов, в первую очередь, это касается численности муниципалитетов, которая значительно снизилась благодаря реорганизации органов местного самоуправления.

Мы уже отмечали тот факт, что в условиях кризиса правительство Финляндии выбрало курс на сохранение тенденции роста доходов населения даже в ущерб сбалансированности бюджета. Основными приоритетами финской антикризисной политики стали социальная составляющая и экономический рост на основе социальной стабилизации (то есть не моментальный, а несколько оттянутый во времени), другими словами, было решено отказаться от концепции «управления по результатам», лежащей в основе менеджериальных подходов, в пользу «ответственного управления». Обратной стороной такого подхода, естественно, является увеличение бюджетного дефицита и рост государственного долга. Этой же особенностью характеризуются и другие шаги финского руководства по преодолению негативных последствий глобального кризиса. Так, уже в 2009 году оно одобрило дополнительный бюджет для борьбы с кризисом в размере 2 млрд. евро (в том числе 140 млн. на развитие транспортной инфраструктуры, что с традиционной точки зрения не входит в пакет срочных мер, принятие которых необходимо

---

<sup>203</sup> Programme of Prime Minister Jyrki Katainen's Government. 22 June 2011.

для выхода экономики из кризиса)<sup>204</sup>. Ещё более показательными оказались действия правительства в области семейной политики: в стране тысячи озёр государство во многом сняло с себя эту функцию, доверив её так называемым «социальным партнёрам»<sup>205</sup>, но с начала кризиса в 2007-08 оно запустило программу выплат малообеспеченным семьям с детьми, что опять же не способствовало повышению бюджетной дисциплины и улучшению соответствующих показателей (возможно, это было сделано на основании опыта середины 1990-х годов, когда общественные и профессиональные объединения, на которые были возложены многие социальные функции, оказались в состоянии кризиса, вызванного дестабилизацией национальной экономики<sup>206</sup>).

Таким образом, мы можем сделать вывод, что Финляндия сознательно пошла на ухудшение своих финансовых показателей в пользу социально-ориентированной политики, которая является основой её стратегического развития. Налицо отличия от ситуации в США, которую мы рассматривали в предыдущем разделе, где ставка была сделана на оперативную борьбу с кризисом, но не было разработано стратегической программы модернизации национальной политико-экономической системы. Почему в Финляндии удалось применить иной, более эффективный в средне- и долгосрочной перспективе, но несравнимо более сложный в отношении реализации подход? Во многом это объясняется более просчитанным политико-экономическим курсом, который был выбран страной ещё до начала кризиса. В отличие от Соединённых Штатов, где усилия каждой администрации направлены, в первую очередь, на достижение успеха на следующих выборах, в основе действий финских правительств лежит принцип сохранения всех достигнутых ранее социальных успехов на основе стабильного функционирования финансово-экономической системы. В результате в условиях кризисных тенденций руководство Финляндии имело достаточно ресурсов (в современной терминологии «способностей») для проведения социально ориентированных преобразований<sup>207</sup>: несмотря на увеличение финансирования различного рода программ помощи и снижение подоходного налога в 2009-10 расходы на соответствующие выплаты превысили доходы от ВВП страны всего лишь на 0,5%, что не критично в обозримом будущем. Также стране тысячи озёр удалось обеспечить стабильную ситуацию в сфере сохранения сбережений

---

<sup>204</sup> Finland: Impact of the crisis on industrial relations. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2008. URL://<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1301019s/fi1301011q.htm> (дата обращения: 27.02.2013).

<sup>205</sup> Nygård M., The financial crisis and recent family-policy changes in Finland, Germany and the United Kingdom – toward workfare or social investment? Åbo Akademi University, Finland. 2012.

<sup>206</sup> Ланко Д.А., Децентрализация в политическом процессе: на примере Финляндии: канд. диссертация на соискание степени кандидата политических наук специальности 23.00.02. СПб, 2001, с.78.

<sup>207</sup> Finland - 2008 Article IV Consultation. Concluding Statement of the Mission / Finland and IMF. 2008. URL://<http://www.imf.org/external/np/ms/2008/110308.htm> (дата обращения: 25.10.2013).

населения и выплат по вкладам, поскольку национальная банковская система не пострадала от краха американских и европейских банков, которые фактически не были представлены на национальном рынке (за исключением двух операторов исландских банков, доля которых на рынке не превышала статистической погрешности). Это достаточно удачный пример сочетания правовых и рыночных механизмов регулятивного характера, применявшихся правительством для защиты национального рынка финансовых операций, позволяющий избежать обвинений в протекционизме. Ещё одним важным фактором, обеспечившим возможность реализации социальной стратегии выхода из кризиса в Финляндии, стало доверие к её политической системе. Именно страна тысячи озёр, несмотря на то, что её национальный долг в 2014 превысит 60% ВВП<sup>208</sup>, оказалась единственной среди всех стран зоны обращения единой европейской валюты, во время кризиса сохранившей наивысший кредитно-финансовый рейтинг AAA. Другими словами, на международной арене Финляндия считается государством с беспрецедентно надёжной, прозрачной и эффективной системой политического управления, несмотря на наличие некоторых проблем (которые мы уже отмечали) и внутривнутриполитический скандал вокруг партийного финансирования, совпавший по времени с первыми кризисными проявлениями в Европе в 2008. Таким образом, финская модель вывода экономики из кризиса характеризуется крайней степенью «дружелюбности» по отношению к населению. Очевидно, что подобный путь неприменим в государствах с более слабой экономической организацией (странах европейского юга), но может ли он использоваться сопоставимыми или более мощными по экономическому потенциалу субъектами? Ответ на этот вопрос мы получим, изучив опыт политического управления в условиях глобального кризиса во Франции и Нидерландах.

Анализируя положение дел в Нидерландах, необходимо отметить, что восприятие кризиса в этой стране менялось несколько раз на протяжении его развития. Непосредственно перед кризисом Нидерланды выглядели хорошо подготовленным к финансово-экономическим потрясениям государством: в стране наблюдался очень низкий уровень безработицы (3,6%), положительный фискальный баланс, относительно небольшой государственный долг (45%) и профицитный бюджет<sup>209</sup>. Единственное, что должно было тревожить правительство и специалистов – экспортная ориентация голландской экономики, сильно зависящей от иностранного спроса. Ещё одним уязвимым местом Нидерландов являлось их положение в качестве одного из крупнейших мировых

---

<sup>208</sup> Honkapohja S., The current economic situation in Finland / “Reform Capacity and Macroeconomic Performance in the Nordic Countries” Conference. Copenhagen. 20 September 2013.

<sup>209</sup> Masselink M., Noord van den P., The Global Financial Crisis and its effects on the Netherlands // Economic analysis from the European Commission’s Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Volume 6, Issue 10. 2009.

транспортных узлов (роттердамский порт – главный перевалочный пункт Европы), а сфера международных перевозок серьёзно пострадала в результате кризисных явлений, проявившихся в 2007-08. Тем не менее, никто не ожидал, что кризис существенно повлияет на социальные и экономические показатели страны, однако уже в 2009 году падение ВВП составило 4,5%. Ситуация ещё больше усугублялась в контексте распространения проблем в зоне обращения евро, обменный курс которого по отношению к американскому доллару продолжал расти, что снижало конкурентоспособность европейских товаров (США в этом отношении имели значительное преимущество, поскольку сами могли определять свою монетарную политику в отличие от стран еврозоны). В результате этих тенденций появились более пессимистичные прогнозы развития нидерландской экономики в среднесрочной перспективе, но, на самом деле, оказалось, что 2009 стал пиком её ослабления. Уже с 2010 началось восстановление ВВП, уровень безработицы хоть и вырос почти в два раза, но не достиг даже 6% трудоспособного населения, дефицит бюджета, в 2009 достигший 5,6%, стал сокращаться уже со следующего года (2010 — 5,1%, 2011 — 4,7%)<sup>210</sup>. Казалось бы, Нидерланды выдержали воздействие глобального кризиса лучше, чем могло показаться после неудачного 2009, и могут рассматриваться в качестве управленческой модели для других стран европейского континента, однако в 2012 страна вступила во вторую волну кризиса.

Почему же 2009 год стал рубежом в развитии нидерландской экономики? Временное ухудшение социально-экономической ситуации объясняется несколькими причинами. Часть из них, а именно экспортную ориентацию экономики и снижение объёмов международных перевозок, мы уже отмечали, однако были и другие факторы. Во-первых, это деятельность нидерландских банков, которые, с одной стороны, накопили большие объёмы иностранных обязательств, а с другой перегрели национальный рынок недвижимости<sup>211</sup>. В этом смысле действия голландских кредитно-финансовых учреждений можно сравнить с операциями американских банков, которые использовали схожую стратегию функционирования. В то же время, подобное поведение нидерландских банков традиционно: они активно вели себя на территории зарубежных государств ещё с конца XIX века (именно голландские банки совместно с немецкими спровоцировали кризис на финансовых рынках Южной Америки в 90-е годы позапрошлого столетия). В любом случае, в отличие от Соединённых Штатов, где банковские проблемы спровоцировали дальнейшие кризисные процессы, в Нидерландах удалось достаточно быстро

---

<sup>210</sup> Hagima R., How the Financial Crisis has Affected the Economic Indicators of the Netherlands. CES Working Papers. 2013.

<sup>211</sup> Masselink M., Noord van den P., The Global Financial Crisis and its effects on the Netherlands // Economic analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Volume 6, Issue 10. 2009.



восстановить стабильность их работы, так как финансовый сектор не являлся ключевым для национальной экономики. Ещё одной причиной её отрицательного развития на фоне глобального кризиса в 2009 году стала масштабная инвестиционная политика страны на международной арене: инвестиции размещались в различных проектах, от производства колумбийского кофе до разработки методик и техник выявления тропических болезней. Естественно, ухудшение мировой конъюнктуры привело к падению привлекательности подобных инвестиционных портфелей в краткосрочной перспективе. Тем не менее, данный подход выбран Нидерландами в качестве стратегической линии: так, в 2012 только Министерством иностранных дел республики в иностранные проекты было инвестировано более 750 млн. евро, ещё 1,48 млрд. добавили частные голландские инвестиционные фонды<sup>212</sup>. На первый взгляд, цифры могут показаться невпечатляющими, однако не стоит забывать, что глобальный системный кризис продолжает оказывать воздействие на мировые финансово-экономические процессы, и голландская экономика ещё не полностью восстановилась после потрясений 2009. Кроме того, существует ещё один канал иностранных вложений, используемый голландским правительством – международная гуманитарная помощь. До 2008 отчисления Нидерландов в этом направлении были одними из самых больших в мире, в 2009 объём финансирования по данным программам был существенно урезан, однако в последнее время наблюдается тенденция к его росту. Насколько эффективным является подобный подход, основывается ли он на понимании преимуществ от гармонизации уровней развития различных региональных пространств, которая в конечном итоге приведёт к сокращению дисбалансов и уменьшит возможность появления новых глобальных кризисов, на сохранившихся у европейских политических элит идеалистических представлениях или на прагматичном желании добиться преференций в торговле и возможности использовать более дешёвую рабочую силу, определить достаточно трудно, как бы то ни было, он активно используется правительством Нидерландов. Наконец, третьим фактором, обусловившим резкое ухудшение экономических показателей страны в 2009, стал сознательный выбор властей, которые одобрили три пакета финансовой помощи для стимулирования экономического роста: первый на общую сумму 8,3 млрд. евро, второй составляли государственные гарантии различным институтам и третий в размере 9 млрд. евро<sup>213</sup>. Данные меры сами по себе составляли 2% национального ВВП, однако к ним ещё следует добавить усилия по спасению наиболее пострадавших в результате кризиса

---

<sup>212</sup> The Netherlands: Joint public-private local partnerships to cope with recession. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2011.

<sup>213</sup> Netherlands: Economy. Michigan University. 2012. URL://<http://globaledge.msu.edu/countries/netherlands/economy> (дата обращения: 25.10.2013).

частных финансовых организаций (национализация банка ABN Amro/Fortis Bank, на которую было затрачено около 37,6 млрд. евро, вливания в ING в размере 12,5 млрд. и т.д.). Очевидно, что подобные действия со стороны государства не могут не оказать негативного влияния на некоторые показатели, по крайней мере, в ограниченном промежутке времени. Главная опасность данного подхода заключается в том, что в случае неэффективности предпринятых шагов возможно дальнейшее ослабление экономики. Нидерландам вроде бы удалось избежать этой угрозы путём реализации отвечающей необходимым критериям программы реформ и преобразований, однако в 2012 произошло новое ухудшение экономической ситуации в стране, впервые с 2009 сократился национальный ВВП.

Рассмотрим основные направления реформ, которые были определены в Нидерландах после начала кризиса 2007-08, а также их последствия. Несмотря на государственные вливания в экономику, а также расходы на спасение находившихся в бедственном положении хозяйствующих субъектов, в условиях глобального кризиса правительство Нидерландов вынуждено было пойти на сокращение суммарного объёма затратной части бюджета (здесь мы видим существенное отличие от финского подхода, где в качестве приоритета была выбрана социальная составляющая) в контексте следующих изменений<sup>214</sup>:

1. снижение численности бюрократического аппарата (что позволит сэкономить приблизительно 6,1 млрд. евро)
2. уменьшение затрат на финансирование Европейского Союза
3. снижение военных расходов.

Все перечисленные меры выглядят наиболее простым, но при этом эффективным способом достижения бюджетной и экономической гармонизации, общая экономия от их применения составит около 8 млрд. евро в год. Фактически, это несколько изменённый инструментарий экономического кризисного управления: сокращение персонала и уменьшение объёмов некоторых инвестиционных программ. Если мы вспомним предыдущий раздел нашей работы, посвящённый анализу антикризисной политики США, то увидим, что те же самые идеи декларировались Б.Обамой в рамках его предвыборной кампании 2008, однако в действительности они не были осуществлены. Конечно, Нидерландам, по сравнению с Соединёнными Штатами, изначально проще отказаться от части военных расходов, учитывая тот факт, что они фактически не вовлечены в какие-либо масштабные военные операции на иностранных территориях (участие в некоторых

---

<sup>214</sup> Бюджет. Правительство Нидерландов. URL://<http://www.government.nl/issues/budget/budgetary-policy-2011-2015/measures-to-restore-public-finances> (дата обращения: 25.10.2013).

гуманитарных интервенциях под эгидой ООН и НАТО мы таковым не считаем ввиду незначительной роли голландской армии в их реализации). Уменьшение объёмов финансирования ЕС, с другой стороны, выглядит примечательным явлением: одна из наиболее развитых и благополучных стран союза, стоявшая у истоков его создания, отдала приоритет борьбе с кризисом на национальном уровне (эту позицию можно рассматривать как первый шаг на пути признания идеи «выборочной интеграции», рассмотренной нами в предыдущей главе), что не очень согласуется со стремлением некоторых других членов ЕС (в первую очередь, недавно вступивших в организацию государств Восточной Европы) сконцентрировать усилия на общеевропейской политике.

Другая группа мер, направленных на противодействие кризисным тенденциям, связана с некоторыми изменениями в организации взаимоотношений между различными уровнями управления. Следует отметить, что хотя Нидерланды формально являются унитарным государством, в действительности степень вертикальной централизации власти невысока, скорее их можно рассматривать как децентрализованное государство, в котором активно используются сетевые принципы управления. Как и в большинстве других стран, в Нидерландах существует три управленческих уровня: национальный, провинциальный (региональный, 12 провинций) и муниципальный. Политико-экономический курс страны, при этом, формируется, в первую очередь, на муниципальном уровне, на национальном уровне происходит согласование противоречий и легитимация выработанных решений, провинциальные органы власти в основном выполняют передаточные функции. Вообще, местные власти располагают очень широкими полномочиями: они имеют право самостоятельно получать субсидии от Европейской Комиссии, а также заключать соглашения со структурами центрального правительства по различным вопросам<sup>215</sup>. Одним из видов подобных соглашений являются соглашения о совместном сборе определённых налогов, которые широко распространены практически во всех муниципальных образованиях. Соответственно, в период кризиса возможен пересмотр их условий (перераспределение долей, отмена соглашений или создание новых инструментов). Кроме того, на основе данных, полученных в результате анализа влияния современного кризиса на экономику, необходима корректировка положений данных соглашений в целях снижения уровня их уязвимости в контексте неблагоприятной конъюнктуры. При выработке мер противодействия кризису правительство Нидерландов вынуждено учитывать ещё одну особенность национальной экономики, а именно тот факт, что бюджеты муниципалитетов во многом формируются из их собственных доходов неналогового характера. Если центральное правительство так или иначе финансирует

---

<sup>215</sup> Local Government in The Netherlands. Association of the Netherlands Municipalities. 2007.

приблизительно 60% расходов местных властей (через систему грантов и фондов), 15% затрат покрывается за счёт муниципальных и смешанных налогов, то 25% доходов поступает в муниципальный бюджет из нефискальных источников, в первую очередь, от предоставления сервисов (коммунального, информационного характера) и аренды муниципальной собственности<sup>216</sup> (один из видов нефискальных активов государства). В процессе разработки программ борьбы с негативными последствиями кризиса нельзя не учитывать данную особенность, иначе может быть выбрана стратегия реформирования, которая приведёт к ещё более значительному ухудшению социально-экономической обстановки. Так, одним из инструментов пополнения национального бюджета в период кризиса может быть увеличение налогов на недвижимость, что означает снижение нормы прибыльности рынка и возможное сокращение его объёмов, что, соответственно, отрицательно скажется на доходах муниципалитетов. Более того, усилия по стабилизации банковского сектора и спасению находящихся в бедственном положении кредитных учреждений могут привести к уменьшению рынка ипотечного кредитования, что, в свою очередь, в конечном итоге также ударит по местным бюджетам. Действия властей Нидерландов в этом отношении следует признать удовлетворительными, поскольку данный аспект нашёл отражение в Программе Стабилизации, принятой в апреле 2013, в виде мер по стимулированию рынка аренды, снижения уровня отдельных групп фискальных сборов и повышения государственных расходов в краткосрочной перспективе<sup>217</sup>.

Помимо вышеперечисленных изменений в конфигурации государственного управления в условиях кризиса правительство попыталось предпринять ряд шагов, направленных если не на ограничения полномочий местных властей, то на создание более эффективных механизмов контроля над их деятельностью. Так, было запланировано создание Нидерландского Инвестиционного Института – своего рода контролирующего органа<sup>218</sup>, основная задача которого – осуществление консультационных и надзорных функций над действиями бюрократических структур всех уровней и межуровневым взаимодействием. Очевидно, что главным объектом исследования Института станут муниципальные власти, а именно их деятельность на международных рынках инвестиций и заимствований. Как мы уже отмечали в более ранних разделах нашего исследования, в современных условиях свобода местных властей в формировании самостоятельного инвестиционного портфеля в международном пространстве, а также внешних долговых

---

<sup>216</sup> Local Government in The Netherlands. Association of the Netherlands Municipalities. 2007.

<sup>217</sup> Stability Programme of the Netherlands. April 2013.

<sup>218</sup> Towards sustainable recovery / Budget Memorandum, Chapter 1. 2013.

URL://<http://www.government.nl/.../budget-memor...chapter-i.pdf> (дата обращения: 30.10.2013).

обязательств может стать фактором риска в случае возникновения системных проблем мировой, региональной или даже национальной (в случае, если в кризисе оказываются финансовые учреждения, с которыми сотрудничали муниципалитеты) экономики. В связи с этим, на наш взгляд, и было принято решение об образовании Нидерландского Инвестиционного Института. Ещё большую актуальность эта идея приобрела после вступления голландской экономики во вторую волну финансово-экономического кризиса в 2012 году. Другим механизмом контроля над местными властями стало переложение на их плечи части ответственности за ухудшение ситуации в экономике, причём не только теоретическое, но и практическое. В 2009-10 центральное правительство выделило дополнительные средства в размере 6 млрд. евро для стимулирования восстановительного процесса, ещё 1,5 млрд. пришлось выделить региональным (провинциальным) и муниципальным властям<sup>219</sup>. С одной стороны, это, безусловно, удачное решение, поскольку оно является хорошим стимулом для ответственного поведения местных властей на инвестиционном и долговом рынках, но, в то же время, оно может усугубить финансовые проблемы наиболее уязвимых административно-территориальных единиц.

В контексте развития второй волны кризисных тенденций в голландской экономике в 2012 правительством была одобрена Национальная Программа Реформ, которая фактически является отражением основных тезисов Ежегодного Отчёта Европейской Комиссии о росте, то есть руководство королевства выбрало самый простой путь, объявив в качестве стратегических целей формальную модернизацию государственного управления, смягчение негативных последствий кризиса, повышение уровней экономического роста и производительности труда, фискальную консолидацию. В совокупности с отсутствием в Программе разработанных механизмов и инструментов, с помощью которых эти цели должны быть достигнуты, достаточно трудно сказать, каким образом должен быть обеспечен ежегодный рост экономики в 2013-17 на 1,25%, а также рост объёма экспортируемых товаров на 4,5%<sup>220</sup>. Скорее всего, правительство просто надеется на улучшение международной конъюнктуры, что благоприятным образом скажется на экспортно-ориентированной нидерландской экономике. Этим же объясняется отсутствие в Программе реформ структурного характера, её содержание ограничивается операционными изменениями.

При этом в Нидерландах уделяется внимание и социальной составляющей борьбы с кризисными явлениями (пусть и в значительно меньшем объёме, чем в Финляндии). Так, в

---

<sup>219</sup> Финансовая политика. Правительство Нидерландов. URL://<http://www.government.nl/issues/financial-policy/how-did-the-netherlands-handle-the-credit-crisis> (дата обращения: 30.10.2013).

<sup>220</sup> National Reform Programme of The Netherlands 2013. URL://<http://www.government.nl/documents-and-publications/letters/2013/04/29/national-reform-programme-of-the-netherlands-2013.html> (дата обращения: 30.10.2013).

ответ на угрозу массовых сокращений в условиях снижающегося спроса и объемов производства, был разработан механизм так называемого социального частно-государственного партнёрства. Впервые он был использован ещё в 2006 году в ситуации с компанией NedCar<sup>221</sup>: был создан специальный совет, в состав которого вошли представители самой компании, государственного центра занятости, правительства провинции Лимбург, органов самоуправления городов Ситтард (Sittard) и Гелеен (Geleen), а также центра знаний по техническому сотрудничеству. Главной и единственной целью совета было обеспечение работой 80% уволенных из NedCar сотрудников. В результате 85% людей было трудоустроено, а эксперимент был признан успешным. Впоследствии подобная практика стала массовой, институты частно-государственного партнёрства действовали (и продолжают действовать) в 30 регионах страны в таких сферах, как сельское хозяйство, строительство, морские перевозки, транспорт и логистика, здравоохранение, ритейл, кэтеринг, технических секторах, помогая правительству поддерживать относительно низкий уровень безработицы. В свою очередь, обеспеченность работой и, соответственно, определённым уровнем доходов позволила Нидерландам избежать катастрофического падения внутреннего потребительского спроса, что в некоторой степени облегчило задачу восстановления национальной экономики.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что правительство Нидерландов во многом пыталось использовать схожую с финской модель борьбы с кризисом, основанную на социальном подходе, однако, несмотря на изначально благоприятное положение дел в национальной экономике, нежелание проведения структурных реформ в контексте ожидания очередных парламентских выборов существенно снизило её эффективность и ввергло страну в новый этап развития кризисных тенденций в 2012. Тем не менее, и после выборов 2010 стратегический курс властей не изменился: акцент продолжает делаться на операционных изменениях и ожидании улучшения международной обстановки. Примечательным представляется тот факт, что системный кризис, начавшийся в 2007-08, оказал заметное влияние на голландский подход к общеевропейскому сотрудничеству: если раньше Нидерланды всегда стояли у истоков общеевропейских инициатив, то теперь они вынуждены сокращать объём финансирования ЕС из своего бюджета. Несмотря на это, Нидерланды продолжают проводить согласованный с общеевропейскими институтами политико-экономический курс<sup>222</sup> (даже если оставить в стороне монетарную политику, которая полностью определяется ЕС), другими словами, голландское правительство стремится сместить интеграционный процесс с финансового на

---

<sup>221</sup> Conley H.A., Dukkipati U., *Leading from Behind in Public-Private Partnerships*. CSIS Working Papers. 2013.

<sup>222</sup> Kellermann J., "The Financial Crisis in The Netherlands": Measures Taken and Lessons Learned / Seminar: A New World for Financial Industry? A Comparative Approach. Brussels. 19.11.2009.

административный аспект.

Последней страной, которую мы рассмотрим в этой части нашей работы, является Франция. Здесь мы сталкиваемся с определённой спецификой: во-первых, размеры экономики Франции значительно превышают размеры финской и нидерландской экономик (точно также как и численность населения и, соответственно, объёмы социальных программ и выплат), во-вторых, она обладает отличной от исследованных ранее политической системой и, наконец, Пятая республика претендует на роль локомотива европейской интеграции, поэтому не может позволить себе пойти на реализацию некоторых мер, достаточно активно используемых правительствами Финляндии и Нидерландов. Кризис, начавшийся в 2007-08, сильно повлиял на французскую экономику: ухудшилось большинство значимых показателей, население столкнулось с угрозой массовых сокращений и падения доходов. Перед лицом значительных трудностей оказались французские банки: уже в августе 2007 BNP Paribas заморозил инвестиционные фонды в размере 1,6 млрд. евро, многие кредитные учреждения испытали проблемы с ликвидностью; в четвёртом квартале 2008 и первом квартале 2009 года наблюдалось существенное снижение ВВП, в том же 2009 произошло падение объёмов экспортных и импортных потоков<sup>223</sup>. Очень важной характеристикой кризиса во Франции, которая, однако, часто не включается в соответствующие аналитические исследования, является исчезновение большого количества средних и малых частных компаний: в 2008-10 в промышленном секторе исчезло 37% фирм, созданных в 2005, и 47% компаний, созданных в 2007, в транспортной отрасли 36% и 44% соответственно, на строительном рынке 40% и 51%, в области ритейла/торговли 20% и 31%<sup>224</sup>. Естественно, мы не просто так привели сравнение по компаниям, созданным в 2005 и 2007 годах; связано это с тем, что, несмотря на кризисные процессы, сложную экономическую обстановку и фактическое отсутствие доступа к кредитным инструментам, количество вновь зарегистрированных компаний, например, в 2009 выросло с 20000 (среднегодовой показатель за предыдущие годы) до 55000<sup>225</sup>. Объясняется это достаточно просто: французское правительство в 2007-09 пошло на облегчение правил создания новых бизнес-структур (программа поддержки малых/индивидуальных предпринимателей), стремясь таким образом стимулировать рост национальной экономики. Более подробно мы рассмотрим предложенные меры далее,

---

<sup>223</sup> Dumoulin E., The current financial crisis and its effects on the French economy. Mid Sweden University. Östersund. 2009.

<sup>224</sup> Fougere D., Golfier C., Horny G., Kremp E., Did the 2008 Crisis Affect the Survival of French Firms? / Communication at the Conference on "Firms' Financing and Default Risk during and after the Crisis". Banque de France. February 10, 2012, p.16.

<sup>225</sup> Dumoulin E., The current financial crisis and its effects on the French economy. Mid Sweden University. Östersund. 2009.

однако отметим, что более-менее разработанной стратегии в этой области предложено не было, свидетельством чему является тот факт, что фирмы, созданные в рамках данной инициативы, оказались крайне неподготовленными к дальнейшему развитию в реалиях французской политико-экономической системы, а общее количество функционирующих в стране коммерческих структур к 2010 году существенно сократилось, несмотря на все попытки властей помешать этому.

Помимо предпринимателей, в сложном положении оказались и простые граждане, поскольку ситуация с безработицей в Пятой республике продолжила ухудшаться и после самого проблемного периода для стран-членов ОЭСР (2008-10) и к маю 2012 составила 10,1%<sup>226</sup>. С одной стороны, это явно свидетельствует о проблемах национального рынка труда, особенно на фоне уровня занятости, который существует в Финляндии и Нидерландах, в то же время, не будем забывать, что население Франции несопоставимо с населением этих стран, поэтому она сталкивается с гораздо более острой напряжённостью и нагрузкой на бюджет по социальным выплатам. Что касается доходов населения, то зарплаты французских работников во время кризиса продолжали расти (снижение уровня оплаты труда наблюдалось только среди топ-менеджеров)<sup>227</sup>, то есть вроде бы можно сделать вывод, что во Франции, как и в Финляндии, не работает формула зависимости доходов населения от характера экономического развития. На самом деле, в отличие от страны тысячи озёр, во Франции это не совсем так: несмотря на формальное увеличение заработной платы, во время кризиса реальные доходы большей части французских семей (households) существенно снизились, так как кто-либо из их членов, скорее всего, лишился рабочего места или был переведён на другие условия найма (частичная занятость). Другими словами, как и в США, в Пятой республике наблюдалось определённое манипулирование статистическими показателями со стороны правительства (акцент на положительных аспектах, пусть даже ничего не означающих в общем контексте).

Влияние кризиса на Францию имело и другую составляющую, поскольку Пятая республика – крайне консервативная страна в отношении модернизационных процессов в системе политического, экономического и социального управления. Возможно, именно поэтому она отстаёт от Германии в формировании высокоэффективной инновационной модели развития, которая способна проявлять достаточную гибкость для противостояния новым вызовам и угрозам. Другими словами, Франция – совершенно несклонное к реформам государство, последний раз более-менее масштабные преобразования

---

<sup>226</sup> La situation de la France / OECD Employment Outlook. 2012.

<sup>227</sup> France: Evolution of Wages during the Crisis. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2011. URL://<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1203015s/fr1203011q.htm> (дата обращения: 10.11.2013).



проводились в 1981 году при президенте Ф.Миттеране<sup>228</sup>. Поэтому кризис, охвативший Европу в 2007-08 оказал неоднозначное влияние на национальную систему политического управления: с одной стороны, он вроде бы представлял собой идеальную возможность для проведения необходимых преобразований структурного характера, но, в то же время, «способности» государства для их реализации были существенно ограничены. В результате Н.Саркози подготовил основание для реформ, но не решился на кардинальные преобразования, ограничившись операционными изменениями, так как традиционно реформирование – действенный метод превращения в непопулярного политика. Более того, в этом контексте ситуация в Пятой республике накануне президентских выборов 2012 опять же несколько напоминала американскую: правым, де-факто, была выгодна победа Ф.Олланда в стратегической перспективе, и они могли вполне сознательно в какой-то мере способствовать ей. В результате в 2011 году появилась Программа реформ, в целом мало отличавшаяся от аналогичных документов, принятых в Нидерландах и Финляндии. В качестве целей, как нетрудно догадаться, провозглашалось достижение стабильного экономического роста, финансовой стабилизации и фискальной консолидации, а в качестве инструментов, обеспечивающих их достижение, - реформы государственного управления в бюджетной и финансовой сферах, образовательная, экологическая, пенсионная реформы, а так же реорганизация муниципального управления<sup>229</sup>. Тем не менее, несмотря на общий характер, она предполагала формирование специфических механизмов стимулирования предпринимательской деятельности, в том числе упрощение процедур создания бизнеса, повышение уровня доступа к кредитному финансированию, изменение налогового режима (в 2010 году был снижен налог на профессиональную деятельность). Как мы уже отмечали ранее, этих мер было недостаточно для поддержания стабильного функционирования коммерческого сектора национальной экономики. Кроме того, облегчение доступа к заемным средствам для организаций, испытывавших значительные трудности в условиях кризиса, и только что созданных компаний создавало возможность дальнейшего углубления кризисных явлений и тенденций.

Значительными противоречиями характеризуются и другие направления модернизации управленческой системы во Франции. После победы на выборах 2012 Ф.Олланд предложил две взаимоисключающие идеи в области налоговой политики: с одной стороны, технологию «фискального маневра», направленную на развитие

---

<sup>228</sup> Attali J., Choc réformiste / L'Interview a Atlantico. 06.04.2012. URL:<http://www.atlantico.fr/decryptage/jacques-attali-rapport-reforme-france-apres-election-crise-fiscalite-avenir-presidentielle-325949.html?page=0,3> (дата обращения: 18.09.2013).

<sup>229</sup> Programme National de Reforme de la France 2011-2014. Avril 2011.

эффективно растущей экономики, а с другой концепцию фискальной консолидации, главная цель которой – достижение сбалансированного бюджета в 2017 году. В конце концов, предпочтение было отдано второй идее, что еще больше осложнило ведение бизнеса в Пятой республике. Принятые решения вряд ли можно считать удачными, так как Франция становится все менее привлекательной с инвестиционной точки зрения, что является серьезной проблемой, учитывая специфические особенности ее политико-экономической структуры. В то же время, у правительства Ф.Фийона не было достаточного пространства для реализации масштабного «фискального маневра»: так, пенсионные расходы во Франции составляют примерно 12,4% от национального ВВП, что в два раза больше, чем в Великобритании (5,7%) и США (6%), и превышает показатели большинства других развитых стран (в Японии – 8,7%, в Германии – 11,4%)<sup>230</sup>. В этих условиях французское правительство не решилось предпринять радикальные шаги для модернизации банковской системы. Программа реформ 2011-14 содержит положение о том, что банки должны приносить пользу национальной экономике, но предложенные властями изменения были направлены на страхование возможных рисков, а не на реорганизацию структуры банковского пространства, также отсутствовала и институциональная составляющая (повышение требований к кредитным институтам могло привести к банкротству значительного числа крупных банков, что, в свою очередь, было чревато социальным взрывом в случае возникновения проблем с выплатами по вкладам и сбережениям населения). Из этих же соображений не была до конца реализована концепция фискальной консолидации, Ф.Олланд предложил ее так называемой «дружелюбный вариант», который на самом деле означает половинчатые противоречивые решения в области налоговой политики.

Удивительно, но, несмотря на явные проблемы с осуществлением реформ на национальном уровне, французское правительство сформулировало целый ряд предложений по увеличению полномочий общеевропейских институтов. Это касается не только формирования механизмов контроля над внутригосударственными финансовыми процессами в рамках ЕС и установления общеевропейского надзора за деятельностью хедж-фондов, но и политических аспектов. Фактически, любой документ, разработанный во Франции после победы Ф.Олланда на выборах 2012, имеет европейское измерение. Таким образом, мы можем сделать вывод, что, в отличие от Финляндии и Нидерландов, интеграционная составляющая в политическом курсе Франции в условиях системного глобального кризиса только усиливается. Объясняется это скорее не рациональными экономически обоснованными причинами, а имперским прошлым Франции, которая по

---

<sup>230</sup> Libault D., L'impact de la crise sur les retraites en France. Conseil d'Orientation des Retraites. 2009.

прежнему стремится к лидерству на региональном и глобальном уровне. Именно с этим связано регулярное появление различного рода интеграционных проектов в стенах французских политических институтов, последним из которых стал предложенный министром финансов и экономики проект Банковского Союза<sup>231</sup> (что явно не согласуется с подходами подавляющего большинства государств в период кризиса).

В этом разделе нашего исследования мы рассмотрели воздействие глобального финансово-экономического кризиса на такие страны как Финляндия, Нидерланды и Франция. Наиболее эффективно себя проявила финская управленческая модель, что, на первый взгляд, кажется несколько странным, так как она основана на крайне социально ориентированной политике. Тем не менее, благодаря сбалансированным технологиям управления, существованию инструментов стратегического анализа и включению гражданского и бизнес сообществ в развитие «социального общества» уровень так называемых «способностей государства» в Финляндии на момент вовлечения страны в кризисные процессы в 2007 году оказался достаточно высок для успешного противодействия негативным явлениям. Отметим, что важную роль сыграли нематериальные «способности» - доверие между различными уровнями власти, гражданским обществом и хозяйствующими субъектами, а также стабильная политическая репутация страны на международной арене. Немаловажную роль сыграл и своевременный отказ от принципа «управления по результатам» в пользу социально-ориентированного управления, а также признание правительством необходимости административной модернизации. Другими словами, в контексте глобального системного кризиса, начавшегося в 2007 году, управленческая практика Финляндии представляет собой удачный пример реализации идеи «good governance», то есть в стране найдена близкая к оптимальной конфигурация политического управления. В то же время, нельзя утверждать, что она полностью основывается на каком-либо концептуальном конструкте: укрепление горизонтальных связей между субъектами публичной политики сочетается с тенденцией к умеренной централизации, а развитие отношений с гражданским обществом с переходом ряда функций, например, в области семейной политики, в ведение государственных институтов.

Похожую модель попыталось реализовать правительство Нидерландов, и, вроде бы, сначала ему это удалось, однако в 2012 году голландская экономика вступила во вторую волну кризиса. Такая ситуация объясняется отсутствием у нидерландских властей «способностей» для реализации изменений (например, в области фискальной политики),

---

<sup>231</sup> Un an de réforme de la finance. URL://<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/un-an-de-reforme-de-la-finance> (дата обращения: 18.09.2013).

сопоставимых с теми, что были у финского правительства. Связано это, в первую очередь, с недооценкой масштабов развивающихся отрицательных процессов: именно этим можно объяснить тот факт, что меры антикризисного противодействия со стороны голландского правительства ограничились копированием классических методов корпоративного реагирования на негативные тенденции в экономической сфере. При этом за основу были взяты не инструменты структурной реорганизации, а технологии временной трансформации модели функционирования (сокращение персонала и затрат), направленные на временную оптимизацию деятельности до момента улучшения внешней конъюнктуры. Свою роль здесь сыграл уже неоднократно отмеченный нами фактор – очередные выборы в парламент Нидерландов были назначены на 2010 (пусть в итоге выборы оказались внеочередными), поэтому правительство стремилось обеспечить достижение максимального эффекта именно к этому сроку, рассчитывая в дальнейшем на восстановление мировой экономики. В результате, несмотря на ряд удачных решений (так, очень эффективной оказалась технология частно-государственного партнерства в сфере занятости, благодаря которой в стране сохранился низкий уровень безработицы), в 2012 Нидерланды вступили во вторую фазу кризиса. Нельзя не отметить и тот факт, что в условиях экономической нестабильности голландское правительство попыталось перенести акцент в европейской интеграции с финансового на административный аспект, что может быть признаком переосмысления всей стратегии участия в наднациональных проектах.

Наименее успешными в борьбе с кризисом оказались действия французских властей. Это касается правительств, действовавших как при Н.Саркози, так и при Ф.Олланде. Длительное отсутствие структурных реформ национальной политико-экономической системы (начиная с 80-х годов прошлого столетия) наряду с активно развивающейся глобализацией, переходом к постиндустриальному обществу, возрастанием роли негосударственных субъектов в определении степени эффективности реализуемых государственных стратегий, ростом значимости финансового капитала, а также другими процессами, формирующими новые условия функционирования системы политического управления, привело к снижению конкурентных преимуществ Франции по сравнению с сопоставимыми по потенциалу странами. Другими словами, общий уровень «способностей» французского государства оказался существенно ниже, чем, например, в соседней Германии. Особенно это касается привлекательности Пятой республики как центра европейской интеграции, тем не менее, французское правительство продолжает воспринимать себя в этом качестве и последовательно выступает за укрепление и расширение наднациональных проектов, несмотря на все последствия текущего

финансово-экономического кризиса. Как мы уже отмечали, одной из характеристик устойчивого к кризисным проявлениям политического управления является возможность быстрой трансформации сложившихся механизмов, которой французская административная система также лишена. Более того, проведение каких-либо существенных изменений во Франции практически неизбежно приводит к падению рейтингов правящей элиты, что ещё больше затрудняет процесс реформирования. Эти причины в совокупности с отсутствием непротиворечивой программы мер преодоления негативных тенденций обусловили половинчатость решений в области борьбы с кризисом, фактически сделав её формальной.

## **Заключение**

В соответствии с целью и задачами исследования, сформулированными во введении, на основании выбранного методологического инструментария в данной работе был проведён политологический анализ эффективности технологических практик организации системы политического управления на государственном уровне в условиях развития системных экономических кризисов. Исходя из гипотезы существования взаимозависимости между используемыми управленческими технологиями в политической сфере и тенденциями национального экономического развития, автором сформулированы следующие основные выводы.

В к.ХХ-н.ХХI века в условиях развивающейся глобализации и аналитической разработки концепции «нового метода управления governance» происходит формирование глобального «пула» технологий политического управления (в который входят технологии, имеющие различное теоретическое обоснование, но доказавшие свою эффективность), в рамках которого государства делают свой выбор, исходя из тех или иных целей и обстоятельств. Другими словами, явление, которое можно охарактеризовать как заимствование технологий, становится общераспространённой практикой, в результате чего управленческие стратегии государств в разных областях могут исходить из совершенно различных концептуальных оснований (поэтому в таких унитарных образованиях, как Англия, в некоторых сферах можно встретить примеры федералистского управления, а в классических федерациях, вроде Германии, случаи крайней управленческой централизации). В этой связи появился феномен, который может быть охарактеризован как технологическая конфигурация политического управления, которая, также как и модель, представляет собой совокупность характеристик управленческой системы, но не предполагает наличие обязательной формально-логической взаимосвязи между ними.

Таким образом, в современном политологическом анализе возникает следующее соотношение моделей и конфигураций: модели становятся методологической основой исследования реальных конфигураций управления. Единицей исследования в этом случае выступают так называемые «способности» государства, спектр которых охватывает все существующие теоретические разработки, в том числе концепции бюрократического, менеджериального (The New Public Management) и сетевого управления. Ещё одной его особенностью должно стать включение в исследовательское поле категории экономических кризисов, которая долгое время была исключена из сферы политологического анализа (точно так же как политическая составляющая игнорировалась в исследованиях, посвящённых выявлению причин кризисов и разработке механизмов их

преодоления). Тем не менее, кризисы – имманентная характеристика развития любой социальной системы, поэтому они должны рассматриваться как неизбежные периодические явления, части политико-экономических циклов. Более того, особенности организации политического управления непосредственным образом влияют на возможность их возникновения. Всего можно выделить четыре основных вида политических оснований системных кризисов: общие (форма правления, политический режим, административное устройство и т.д.), технологические (связанные с неэффективностью используемых механизмов и инструментов управления), институциональные (в контексте распределения управленческих полномочий между государственными и частными институтами, деятельности центральных банков) и личностные (выступающие в качестве дополнительного фактора).

Кризисы, в свою очередь, непосредственным образом воздействуют на реализацию управленческих функций. Степень устойчивости системы политического управления определяется уровнем «способностей» государства: в случае, если он недостаточен, возникает опасность использования государством методов псевдоуправления (например, формирования искажённого представления о политической и экономической действительности у населения). Формирование «способностей» государства происходит на основании применения определённых технологий в конкретных сферах и областях, в данной диссертации подробно рассматривались следующие аспекты: какая организация распределения управленческих полномочий между уровнями власти наиболее эффективна в условиях кризисов, какими инновационными механизмами управления располагает государство для социально-политической стабилизации в период сокращения доходной части бюджета, и каким образом участие государств в интеграционных процессах влияет на их стратегии противодействия кризисным явлениям.

В контексте активного технологического заимствования, в результате которого федералистские тенденции начинают развиваться в унитарных государствах, а в федерациях появляются признаки централизации, во всех странах формируется система управления, которая может быть охарактеризована как многоуровневое управление (МУУ). Её смысл заключается в существовании совокупности уровней власти (обычно это центральный/национальный, региональный и местный/муниципальный уровни) между которыми распределяются полномочия в сфере политического управления. Основной характеристикой системы МУУ является степень её централизации и, соответственно, вертикальной интегрированности процесса координации деятельности органов управления, относящихся к разным уровням. При этом, формирование конкретной технологической конфигурации межуровневого взаимодействия испытывает влияние

большого количества факторов политического, экономического и социального характера. В разных государствах уровень её стабильности неодинаков: в развитых странах существуют законодательно закреплённые стандарты, которые не зависят от конкретной политико-экономической конъюнктуры, в то время как развивающимся государствам, а также государствам с ультрамногопартийной системой свойственна зависимость от складывающихся обстоятельств и частая смена преобладающих тенденций в организации политического управления. Стоит, однако, отметить, что в любом случае центральное правительство имеет ряд действенных рычагов усиления своего влияния на региональные и местные территориальные единицы.

Так или иначе, технология распределения властных полномочий между уровнями управления должна вырабатываться с учётом исследования её устойчивости к потрясениям, вызываемым системными кризисами, так как последние являются неизбежной стадией финансово-экономического развития. Основными трудностями, с которыми сталкиваются региональные и местные администрации в кризисные периоды – то, как нетрудно догадаться, снижение доходов и одновременное увеличение расходов, что приводит к такому явлению, как «финансовые ножницы», а также снижение возможности привлекать инвестиции и заёмные средства. Ещё больше усложняет ситуацию то, что с этими же трудностями сталкиваются и центральные правительства, поэтому возникает необходимость координации действий управленческих уровней, ведь в случае её отсутствия налоговая и социальная политика региональных и местных образований может быть организована таким образом, который противоречит государственной стратегии выхода из кризиса. Подобная координация может быть организована двумя основными способами: с помощью создания специального института, ответственного за данное направление, или усиления централизации.

Несмотря на то, что последний глобальный экономический кризис проявил тот факт, что разные государства используют совершенно различные подходы к организации распределения властных полномочий между управленческими уровнями, в целом наиболее стабильной является конфигурация, в рамках которой местный уровень власти участвует в финансировании таких сфер, как образование, здравоохранение, а также отвечает за текущие инфраструктурные процессы (уборка мусора, содержание благоустройства и т.д.), но при этом не вовлекается в социальные программы (пособия по безработице, пенсии), которые являются сферой ответственности региональных и центральных органов управления. Что касается формирования бюджетов, то в условиях кризисов наиболее эффективным представляется вариант, когда местные доходы формируются в основном из налогов с имущества/недвижимости и личного подоходного



налога, которые меньше всего зависят от экономической конъюнктуры, в то время как корпоративные налоги (имеющие свойство значительно сокращается в неблагоприятных условиях) исключаются из их структуры, оставаясь в компетенции центральных и региональных властей. Связано это с тем, что региональные администрации имеют больше возможностей (по сравнению с муниципальными) для корректировки бюджетных процессов: например, осуществление проектов в сфере строительства, транспортных коммуникаций, международных контактов может быть относительно безболезненно отложено до начала экономического восстановления.

Данный подход требует определённой политической воли от центрального правительства, ведь подобное распределение полномочий вряд ли будет поддержано региональными правительствами, которые, на наш взгляд, имеют наименьшее значение с точки зрения обеспечения приемлемого протекания финансовых кризисов или даже простых экономических спадов в рамках конкретного государства, кроме того, нельзя не отметить, что право делать иностранные заимствования должно быть исключительной прерогативой центрального правительства, остальные уровни власти могут иметь долговые обязательства на внутреннем финансовом рынке (лучше всего, когда создается специальный орган, занимающийся их кредитованием), а их размер должен быть регламентирован в процентном соотношении к доходным статьям бюджета (в случаях, когда всё же используются инструменты зарубежного кредитования, должен быть проработан вопрос государственных гарантий субнациональных заимствований). Последнее справедливо также и для инвестиций региональных и местных властей.

Среди нетрадиционных методов социально-политической стабилизации, к которым может прибегнуть правительство в период системного кризиса, следует выделить «иные» (нефискальные) активы государства. Обычно они рассматриваются как дополнительные источники бюджетных поступлений. Однако практически во всех современных государствах их ценность в этом качестве невелика: случаи, когда подобные доходы составляют более 10% государственного бюджета, крайне редки; кроме того, во многих странах действует непрозрачная система учёта нефискальных поступлений, что серьёзно затрудняет задачу оценки их объёма.

Всего можно выделить три основных вида неналоговых активов государства: государственную собственность, инвестиционные программы государства и государственные предприятия/предприятия с государственным участием. Несмотря на то, что управление государственной собственностью имеет некоторые возможности для трансформации в зависимости от складывающихся обстоятельств, необходимо отметить, что они ограничены. Стандартным набором инструментов в этом смысле выступают

изменение арендных ставок, создание программ льготного землепользования и т.д. Механизмы государственных инвестиций, в свою очередь, практически полностью являются предметом исследования экономической теории и вряд ли имеют большое значение в социально-политическом контексте. Поэтому наибольшее внимание мы уделили деятельности государственных предприятий/предприятий с государственным участием.

Основной вывод, который можно сделать на основании анализа их деятельности, заключается в том, что государственные предприятия/предприятия с государственным участием, несмотря на несогласие некоторых исследователей и институциональных образований (в том числе ОЭСР), изначально создавались и продолжают функционировать, в первую очередь, исходя из социально-политических соображений. Более того, может быть создана специальная технология вовлечения подобных структур в систему государственного управления в кризисные периоды на основе цикличности экономического развития. Тем не менее, данный потенциал остаётся недооценённым со стороны правительств большинства государств, что наглядно показал глобальный финансово-экономический кризис, начавшийся в 2007-08.

С другой стороны, появились определённые признаки его признания: так, в России была создана специальная государственная корпорация, призванная защитить сбережения граждан в случае экономической депрессии – Агентство по страхованию вкладов (отметим, что де-юре государственные корпорации в нашей стране считаются некоммерческими не имеющими членства организациями, но, на наш взгляд, их следует рассматривать как особую разновидность государственных предприятий), а в Китае получают распространение так называемые «гибридные государственные компании», целью которых является распределение инвестиционных потоков в стране. В то же время, развитие государственных предприятий вызывает целый ряд проблем, одной из которых является их влияние на деятельность частных компаний, поскольку вмешательство государства в экономику влияет на организацию бизнес-отношений. Поиск приемлемого баланса в этом вопросе должен быть одной из ключевых задач профильных министерств и ведомств.

Касаясь вопроса о роли интеграционной составляющей в организации национальных систем политического управления, нельзя не отметить тот факт, что представление об интеграции как априори положительном явлении, сложившееся в период политической и экономической ультралиберализации 80-х-90-х годов прошлого столетия, не соответствует действительности. Тем не менее, официальная риторика большинства государств не изменилась и в условиях системного финансово-экономического кризиса,

начавшегося в 2007-08. Фактически, интеграция рассматривается как конвенционная модель развития, отказ от которой или даже её изменение приведёт к хаосу в глобальном политико-экономическом пространстве.

Тем не менее, в условиях современного кризиса, имеющего целый ряд особенностей, которые выделяют его из списка экономических потрясений, случившихся за последние сто с небольшим лет, в некоторых случаях складывается интересная ситуация, заключающаяся в одновременном усилении и ослаблении интеграционных тенденций. Объясняется это тем, что реальная интеграция постепенно становится более рациональной, государства (даже европейские) начинают отказываться от идеалистических мотивов в своей деятельности, поэтому они вынуждены искать новые технологии реализации своих внешнеполитических стратегий. Ими могут стать следующие две технологические концепции:

3. выборочная интеграция
4. конкуренция интеграций.

Внедрение данных технологий возможно на основании изменения позиции национальных правительств в контексте необходимости отказа от рассмотрения интеграции как феномена, представляющего неоспоримую ценность. Так, некоторые прибалтийские и южноевропейские страны на данном этапе могли бы приостановить полноценное участие в деятельности общеевропейских институтов, но оставаться вовлечёнными в некоторые союзные механизмы управления в тех или иных областях взаимодействия (по крайней мере, этой возможностью могли бы пользоваться государства-кандидаты в члены ЕС). Тем не менее, мы можем видеть, что подобные технологии фактически не применяются в практике существующих интеграционных образований, попытка создать подобный проект в рамках ЕС на основе концепции «гибкой интеграции» провалилась, видоизменившись до неузнаваемости.

В то же время, именно сейчас, в контексте угрозы развития второй волны кризиса 2007-10, данное положение дел может измениться, поскольку он инициировал процесс «конкуренции интеграций». Другими словами, существующая ситуация меняется на прямо противоположную: если в настоящее время для вступления в то или иное успешное региональное объединение государства должны пройти определённый отбор и проверку на соответствие установленным критериям (что может превратиться в инструмент политического давления, как в случае с процессом присоединения Сербии или Украины к ЕС), то в будущем сами интеграционные общности будут соперничать за право привлечения государств к их деятельности. На первый взгляд, данное утверждение выглядит несколько утопично, но мы уже можем наблюдать некоторые предпосылки его

осуществления: это и проект Таможенного Союза на территории СНГ, созданный Россией в том числе в противовес распространению влияния ЕС в Восточной Европе, и успешная кооперация России и КНР в рамках ШОС, и постепенная практическая реализация формата БРИКС. Возможно, именно этот подход в будущем обеспечит стабильное функционирование международных институтов и эффективность их действий в борьбе с экономическими потрясениями.

Рассмотрев теоретические аспекты проблем, которым посвящено исследование, можно утверждать, что моделирование идеальной универсальной конфигурации политического управления невозможно, возможно лишь формулирование некоторых принципов, в соответствии с которыми может производиться её построение для более-менее успешного противостояния негативным тенденциям экономического развития. Их краткая характеристика выглядит следующим образом:

- в государстве должно существовать кризисное планирование, учитывающее риски возникновения системных экономических кризисов
- структура распределения полномочий между управленческими уровнями должна обладать свойствами, позволяющими трансформировать существующую практику путем перераспределения функций (в фискальной, социальной сферах и т. д.)
- отношения центральных, региональных и местных органов управления должны основываться на принципе умеренной централизации
- местным властям должно быть запрещено создавать долговые обязательства (без соответствующих государственных гарантий) или инвестиционные портфели в иностранных кредитных организациях (при этом их размер не должен превышать несколько процентов от объёма собственных доходов муниципалитетов)
- в условиях дефицита бюджета и сокращения расходов государство должно активно использовать нетрадиционные средства социально-политической стабилизации (например, деятельность государственных предприятий/предприятий с государственным участием)
- правительствам следует придерживаться принципа «выборочной интеграции» и способствовать формированию явления «конкуренции интеграций».

В соответствии с этими установками был проведён анализ мер противодействия глобальному финансово-экономическому кризису, начавшемуся в 2007 году, в США, Финляндии, Нидерландах и Франции.

В Соединённых Штатах, начиная с конца 2009, проводится широкомасштабная кампания по формированию у населения положительных представлений о деятельности администрации Б.Обамы, призванная отвлечь внимание от экономических проблем и

обеспечить приемлемый уровень электоральной поддержки действующей власти. Особо следует отметить тот факт, что она заменяет собой планомерную работу по структурному реформированию национальной политико-экономической системы и обеспечению недопущения дальнейшего развития существующих кризисных явлений. Все предпринятые администрацией меры для противодействия кризису, начавшемуся в 2007 году, в том числе налоговое стимулирование, государственные гарантии некоторым финансовым институтам, государственный выкуп ипотечных обязательств и активная интервенция государства на рынок недвижимости, были рассчитаны на достижение наибольшего эффекта в максимально короткие сроки с целью убеждения населения в правильности выбранного правительством курса развития. В результате уже к концу 2009 года в стране появились первые признаки нормализации экономической ситуации, однако затем темпы восстановления значительно замедлились, а в некоторых сферах вновь появилась отрицательная динамика.

Соответственно, для обеспечения победы действующего президента на следующих выборах, которые должны были состояться в ноябре 2012, были предприняты шаги по созданию у населения определённого представления о сложившемся положении дел, во многом основанного на искажении информации и статистических данных, благоприятном для правительства преподнесении новостей и несоответствии политических обещаний и заявлений реальным действиям.

Наиболее ярко это проявилось в вопросе сокращения военных расходов федерального бюджета и ситуации с возможностью так называемого «фискального обрыва». В отношении военных расходов в рамках предвыборной кампании 2008 Б.Обама и его команда занимали однозначную позицию: они должны снижаться в первую очередь в связи с выводом значительной части американского военного контингента с иностранных территорий. Эти инициативы, однако, не были воплощены в практической политике Б.Обамы. Военные расходы страны в период с 2008 по 2012 продолжали неуклонно возрастать, что объяснялось различными причинами, в том числе необходимостью обеспечения высокого уровня национальной безопасности и борьбы с новыми угрозами (хотя расходы на обеспечение национальной безопасности и военные расходы не являются тождественными). Возможно, администрация не имела другого выбора, кроме увеличения расходов на содержание вооружённых сил и военные программы, однако в диалоге с обществом их сокращение продолжало оставаться в числе стратегических задач правительства.

Не менее странно выглядит ситуация с «фискальным обрывом» в начале 2013 года, а именно кардинальное изменение позиции президента и администрации по проблеме

сокращения и свёртывания программ налогового стимулирования. Если до выборов 2012 она характеризовалась категорическим неприятием такой возможности как потенциальной угрозы росту американской экономики, то после победы Б.Обамы правительство начинает представлять повышение налогов для определённых групп граждан и специфических налогов (особо выделим последние, поскольку повышение налогового бремени для лиц с доходом свыше 400 тыс. долларов в год не было бы столь принципиальным вопросом, однако также возросли такие налоги, как налог на наследство, дарение и т.д.) как возможное средство обеспечения стабильного экономического развития и сбалансированного бюджета.

Исходя из всего вышеперечисленного, возникает вопрос: почему администрация изначально предпочла метод преднамеренного формирования политических представлений у населения (в том числе с использованием манипулятивных технологий) выработке реальной программы выхода из кризиса. Скорее всего, ответ заключается в том, что реализация стратегии реформирования социальной и политико-экономической системы страны была бы достаточно болезненна для всех слоёв населения и бизнес-сообщества, кроме того, согласно статистическим разработкам американских исследовательских институтов, последствия серьёзных кризисов продолжают проявляться в среднем на протяжении 9 лет (а современный кризис вообще является уникальным явлением), поэтому Б.Обама рисковал потерпеть поражение на вторых для него президентских выборах, а демократическая партия ослаблением своих позиций в Конгрессе, а также региональных и местных органах власти. Инициированная кампания по формированию общественных представлений в сфере политического управления оказалась успешна: несмотря на, казалось бы, катастрофическое падение рейтингов и президент, и его партия сохранили своё положение в качестве правящей элиты.

Отметим и некоторые другие факторы, повлиявшие на подобное развитие событий: действия президента США на международной арене и пассивную политику республиканской партии. В то время, когда правительство говорило о необходимости сокращения бюджетных расходов и стабилизации государственного долга, Б.Обама провёл кампанию по улучшению имиджа Соединённых Штатов в иностранных государствах, рассчитанную, прежде всего, на западноевропейских партнёров. Ему было необходимо заручиться их дальнейшей поддержкой в заморских военных операциях, а также не допустить хотя бы теоретической возможности дефолта США по внешним долговым обязательствам. Другими словами, внешняя поддержка на определённом этапе для президента была более важна, чем одобрение деятельности администрации внутри страны, поскольку она являлась фундаментом успешного решения остальных

политических задач правительства. И пусть эффект от этих действий вскоре сменился резким ухудшением отношений с Россией, а несколько позже отказом европейских государств от участия в интервенции в Сирию, цель была достигнута, и Б.Обама получил возможность политического и фискального манёвра в области взаимодействия с собственным населением.

Однако если курс, выбранный администрацией и демократической партией более-менее понятен, то действия их конкурентов-республиканцев вызывают вопросы. Их позиция перед выборами 2012 практически полностью повторяла позицию перед выборами 2008, которая заключалась в пассивном участии в предвыборных процессах, что даже позволило некоторым экспертам назвать выборы 2008 «плановым кризисом», то есть победа Б.Обамы устраивала самих республиканцев, которые хотели переложить часть ответственности за политико-экономические проблемы на демократов. Такое же впечатление производит их деятельность перед выборами 2012 (что подтверждает выбор политиков, заведомо неспособных составить конкуренцию Б.Обаме, в качестве кандидатов в президенты от республиканской партии как в 2008, так и в 2012 году). В результате республиканцам удалось сохранить влияние в группах населения, традиционно оказывающих им поддержку, но они потерпели чувствительное поражение в наиболее быстрорастущих социальных общностях.

Среди исследовавшихся европейских государств наиболее эффективно себя проявила финская управленческая модель, что, на первый взгляд, кажется несколько странным, так как она основана на крайне социально ориентированной политике. Тем не менее, благодаря сбалансированным технологиям управления, существованию инструментов стратегического анализа и включению гражданского и бизнес сообществ в развитие «социального общества» уровень так называемых «способностей государства» в Финляндии на момент вовлечения страны в кризисные процессы в 2007 году оказался достаточно высок для успешного противодействия негативным явлениям. Отметим, что важную роль сыграли нематериальные «способности» - доверие между различными уровнями власти, гражданским обществом и хозяйствующими субъектами, а также стабильная политическая репутация страны на международной арене. Немаловажную роль сыграл и своевременный отказ от принципа «управления по результатам» в пользу социально-ориентированного управления, а также признание правительством необходимости административной модернизации. Другими словами, в контексте глобального системного кризиса, начавшегося в 2007 году, управленческая практика Финляндии представляет собой удачный пример реализации идеи «good governance», то есть в стране найдена близкая к оптимальной конфигурация политического управления. В

то же время, нельзя утверждать, что она полностью основывается на каком-либо концептуальном конструкте: укрепление горизонтальных связей между субъектами публичной политики сочетается с тенденцией к умеренной централизации, а развитие отношений с гражданским обществом с переходом ряда функций, например, в области семейной политики, в ведение государственных институтов.

Похожую модель попыталось реализовать правительство Нидерландов, и, вроде бы, сначала ему это удалось, однако в 2012 году голландская экономика вступила во вторую волну кризиса. Такая ситуация объясняется отсутствием у нидерландских властей «способностей» для реализации изменений (например, в области фискальной политики), сопоставимых с теми, что были у финского правительства. Связано это, в первую очередь, с недооценкой масштабов развивающихся отрицательных процессов: именно этим можно объяснить тот факт, что меры антикризисного противодействия со стороны голландского политического менеджмента ограничились копированием классических методов корпоративного реагирования на негативные тенденции в экономической сфере. При этом за основу были взяты не инструменты структурной реорганизации, а технологии временной трансформации модели функционирования (сокращение персонала и затрат), направленные на оптимизацию деятельности до момента улучшения внешней конъюнктуры. Свою роль здесь сыграл ещё один неоднократно отмеченный нами фактор – очередные выборы в парламент Нидерландов были назначены на 2010 (пусть в итоге выборы оказались внеочередными), поэтому правительство стремилось обеспечить достижение максимального эффекта именно к этому сроку, рассчитывая в дальнейшем на восстановление мировой экономики. В результате, несмотря на ряд удачных решений (так, очень эффективной оказалась технология частно-государственного партнерства в сфере занятости, благодаря которой в стране сохранился низкий уровень безработицы), в 2012 Нидерланды вступили во вторую фазу кризиса. Нельзя не отметить и тот факт, что в условиях экономической нестабильности голландское правительство попыталось перенести акцент в европейской интеграции с финансового на административный аспект, что может быть признаком переосмысления всей стратегии участия в наднациональных проектах.

Наименее успешными в борьбе с кризисом оказались действия французских властей. Это касается правительств, действовавших как при Н.Саркози, так и при Ф.Олланде. Длительное отсутствие структурных реформ национальной политико-экономической системы (начиная с 80-х годов прошлого столетия) наряду с активно развивающейся глобализацией, переходом к постиндустриальному обществу, возрастанием роли негосударственных субъектов в определении степени эффективности



реализуемых государственных стратегий, ростом значимости финансового капитала, а также другими процессами, формирующими новые условия функционирования системы политического управления, привело к снижению конкурентных преимуществ Франции по сравнению с сопоставимыми по потенциалу странами. Другими словами, общий уровень «способностей» французского государства оказался существенно ниже, чем, например, в соседней Германии. Особенно это касается привлекательности Пятой республики как центра европейской интеграции, тем не менее, французское правительство продолжает воспринимать себя в этом качестве и последовательно выступает за укрепление и расширение наднациональных проектов, несмотря на все последствия текущего финансово-экономического кризиса. Как мы уже отмечали, одной из характеристик устойчивого к кризисным проявлениям политического управления является возможность быстрой трансформации сложившихся механизмов, которой французская административная система также лишена. Более того, проведение каких-либо существенных изменений во Франции практически неизбежно приводит к падению рейтингов правящей элиты, что ещё больше затрудняет процесс реформирования. Эти причины в совокупности с отсутствием непротиворечивой программы мер преодоления негативных тенденций обусловили половинчатость решений в области борьбы с кризисом, фактически сделав её формальной.

## **Список использованных источников и литературы**

### **1. Источники:**

#### **1.1. Итоговые документы саммита «Большой Двадцатки» 2012:**

4. G20 Leaders Declaration, Los Cabos, Mexico. June 19, 2012.
5. 2012 Progress Report of the Development Working Group // G20 Mexico Summit. Los Cabos, 2012.

#### **1.2. Законодательные акты:**

7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ. Ст.41-46 (действующая редакция от 08.05.2013). URL://<http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 02.05.2013).
8. Конституция Российской Федерации. 1993.
9. Федеральный Закон N 371-ФЗ от 30.11.2011 «О государственном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». URL://[http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/12/371-FZ\(budget%202012-2014\).pdf](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/12/371-FZ(budget%202012-2014).pdf) (дата обращения: 15.04.2013).
10. Федеральный Закон «О государственном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». Принят Государственной Думой 06.07.2007. URL://[http://www.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/08-10/](http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/08-10/) (дата обращения: 15.04.2013).
11. American Recovery and Reinvestment Act. 06.01.2009.

#### **1.3. Национальные программы реформ:**

4. National Reform Programme of The Netherlands 2013 (официальный сайт правительства Нидерландов). URL://<http://www.government.nl/documents-and-publications/letters/2013/04/29/national-reform-programme-of-the-netherlands-2013.html> (дата обращения: 30.10.2013).
5. Programme National de Reforme de la France 2011-2014. Avril 2011.
6. Programme of Finnish Prime Minister Jyrki Katainen's Government, 22 June 2011.
7. Stability Programme of the Netherlands. April 2013.

#### **1.4. Публикации официальных лиц в СМИ:**

10. Путин В.В., Россия и меняющийся мир // Московские новости. Газета №594. 2013. URL://<http://www.mn.ru/politics/20120227/312306749.html> (дата обращения: 27.07.2013).

## 1.5. Интервью официальных лиц:

5. Заявление бывшего главы Центрального банка Аргентины Марио Блехера от 20.04.2013. URL://<http://www.vestifinance.ru/articles/26647> (дата обращения: 30.03.2014).
6. Христенко В.Б., Для выхода из кризиса нужна интеграция? / Интервью телеканалу «Россия-24» председателя коллегии Евразийской экономической комиссии Виктора Христенко. 21.06.2013. URL://<http://www.vestifinance.ru/articles/29082> (дата обращения: 27.07.2013).

## 1.6. Социологические исследования:

5. “Do you approve or disapprove of the way the Democrats in Congress are handling their job?” / Quinnipiac University Poll. Sept. 23-29, 2013. N=1,497 registered voters nationwide. Margin of error  $\pm$  2.5.
6. “Do you approve or disapprove of the way the Republicans in Congress are handling their job?” / Quinnipiac University Poll. Sept. 23-29, 2013. N=1,497 registered voters nationwide. Margin of error  $\pm$  2.5.
7. Enthusiasm Mirage. 2012 / Poll held by the Resurgent republic.
8. Majority of voters believe country is on wrong track and more concerned with Democrats maintaining control of Congress. September 13, 2010. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/summaries/majority-of-voters-believe-country-is-on-wrong-track-and-more-concerned-with-democrats-maintaining-control-of-congress> (дата обращения: 27.07.2013).
9. Polling trends on the government shutdown. October 10, 2013. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/posts/polling-trends-on-the-government-shutdown> (дата обращения: 27.07.2013).
10. The 2012 Presidential Campaign jump to next section. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/research/voters-believe-america-is-worse-off-than-when-obama-took-office> (дата обращения: 27.07.2013).
11. Voters see no end in sight to economic decline. July 8, 2011. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/summaries/voters-see-no-end-in-sight-to-economic-decline> (дата обращения: 27.07.2013).
12. 2010 Voters trust Republicans more on fiscal issues. November 9, 2010. URL://<http://www.resurgentrepublic.com/summaries/2010-voters-trust-republicans-more-on-fiscal-issues> (дата обращения: 27.07.2013).

## **1.7. Статистические материалы:**

1. Country statistical profile: Finland 2013 / OECD Factbook statistics. 2013. URL://<http://dx.doi.org/10.1787/csp-fin-table-2013-2-en> (дата обращения: 27.07.2013).
2. Finland – OECD Economic forecast summary (November 2013). URL://<http://www.oecd.org/economy/finlandeconomicforecastsummary.htm> (дата обращения: 27.07.2013).
3. Netherlands: Economy. Michigan University. 2012. URL://<http://global.edge.msu.edu/countries/netherlands/economy> (дата обращения: 25.10.2013).

## **1.8. Источники информационной сети Интернет:**

### **1.8.1. Данные официальных сайтов правительственных структур**

#### **Австралийского Союза:**

1. Budget Overview, Commonwealth of Australia, 8 May 2012. URL://<http://budget.gov.au/2012-13/content/overview/html/> (дата обращения: 18.04.2013).
2. Public Sector Internal Audit: Better Practice Guide. Australian National Audit Office, September 2012. URL://<http://anao.gov.au> (дата обращения: 23.10.2012).
3. Three levels of government // Australian Electoral Commission. January 2011. URL://[http://www.aec.gov.au/About\\_AEC/Publications/Fact\\_Sheets/files/3-levels.pdf](http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/Fact_Sheets/files/3-levels.pdf) (дата обращения: 27.07.2013).

### **1.8.2. Данные официальных сайтов правительственных структур**

#### **Великобритании:**

1. UK Budget 2013, March 2013. URL://[cdn.hm-treasury.gov.uk/budget2013\\_complete.pdf](http://cdn.hm-treasury.gov.uk/budget2013_complete.pdf) (дата обращения: 20.04.2013).
2. UK Prime Minister's statement on European Council. Monday 17 December 2012 (официальный сайт премьер-министра Великобритании) URL://<http://www.number10.gov.uk/news/prime-ministers-statement-on-european-council> (дата обращения: 25.11.2012).

### **1.8.3. Данные официальных сайтов правительственных структур**

#### **Греции:**

1. External Relations - Common Foreign and Security Policy (CFSP) (официальный сайт МИД Греции) URL://<http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/common-foreign-and-security-policy-cfsp.html> (дата обращения: 26.07.2013).

2. External Relations - Union for the Mediterranean (официальный сайт МИД Греции). URL://<http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/external-relations-union-for-the-mediterranean.html> (дата обращения: 26.07.2013).
3. Greece's course in the EU (официальный сайт МИД Греции). URL://<http://www.mfa.gr/en/foreign-policy/greece-in-the-eu/greeces-course-in-the-eu.html> (дата обращения: 26.07.2013).
4. Greece Medium Term Fiscal Strategy 2012-2015. Ministry of Finance. Athens, June 2011 (официальный сайт Министерства финансов Греции). URL://<http://www.minfin.gr/contentapi/f/binaryChannel/minfin/datastore/8d/78/0e/8d780e3337a1e1cb20d1a1707686d7399be4913a/application/pdf/MTFS.pdf> (дата обращения: 18.04.2013).

#### **1.8.4. Данные официальных сайтов правительственных структур**

##### **Нидерландов:**

1. Бюджет. Правительство Нидерландов (официальный сайт). URL://<http://www.government.nl/issues/budget/budgetary-policy-2011-2015/measures-to-restore-public-finances> (дата обращения: 25.10.2013).
2. Финансовая политика. Правительство Нидерландов (официальный сайт). URL://<http://www.government.nl/issues/financial-policy/how-did-the-netherlands-handle-the-credit-crisis> (дата обращения: 30.10.2013).
3. Towards sustainable recovery / Budget Memorandum, Chapter 1. 2013 (официальный сайт правительства Нидерландов). URL://<http://www.government.nl/.../budget-memor...chapter-i.pdf> (дата обращения: 30.10.2013).

#### **1.8.5. Данные официальных сайтов правительственных структур**

##### **Португалии:**

1. Public Administration Structure of Portugal // Directorate General for Administration and Public Employment (DGAEP) of Ministry of Finance and Public Administration. URL://<http://www.dgap.gov.pt/eng/index.cfm?OBJID=be686048-15cb-4283-b213-515ee059b164> (дата обращения: 23.11.2012).

#### **1.8.6. Данные официальных сайтов правительственных структур**

##### **Российской Федерации:**

1. Динамика и структура доходов федерального бюджета Германии. Данные Министерства Экономического развития Российской Федерации.

URL://[http://http://www.ved.gov.ru/exportcountries/de/about\\_de/eco\\_de/](http://http://www.ved.gov.ru/exportcountries/de/about_de/eco_de/) (дата обращения: 23.04.2013).

#### **1.8.7. Данные официальных сайтов правительственных структур США:**

1. Дискретные расходы (данные Министерства финансов США). URL://[http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/Publishing Images/20120229\\_EssentialEcon12.jpg](http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/Publishing Images/20120229_EssentialEcon12.jpg) (дата обращения: 27.07.2013).
2. Receipts of the US Federal Budget: 1934-2017. URL://[www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals) (дата обращения: 20.04.2013).
3. Remarks by the President B.Obama at the Five-Year Anniversary of the Financial Crisis. URL://<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2013/09/16/president-obama-marks-five-year-anniversary-financial-crisis#transcript> (дата обращения: 27.07.2013).
4. The Size of the U.S. Government, 1983 and 2010. URL://[http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/PublishingImages/20120229\\_EssentialEcon11.jpg](http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/US-Economy/PublishingImages/20120229_EssentialEcon11.jpg) (дата обращения: 27.07.2013).

#### **1.8.8. Данные официальных сайтов правительственных структур Франции:**

1. Le budget de l'Etat (France) vote pour 2009 en quelques chiffres (официальный сайт правительства Франции). URL://[http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/depliant\\_budget2009.pdf](http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2009/depliant_budget2009.pdf) (дата обращения: 15.04.2013).
2. Projet de loi de finances l'Etat (France) pour 2013. Les chiffres clés. URL://<http://www.economie.gouv.fr/files/projet-loi-finances-2013-plf-chiffres-cles.pdf> (дата обращения: 15.04.2013).
3. Projet de loi de finances l'Etat (France) pour 2010. URL://<http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1946.asp> (дата обращения: 15.04.2013).
4. Un an de réforme de la finance (официальный сайт правительства Франции). URL://<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/un-an-de-reforme-de-la-finance> (дата обращения: 18.09.2013).

## **1.9. Аналитические материалы:**

### **1.9.1. Официальная аналитика:**

1. Central Banking Lessons from the Crisis. Report prepared by the Monetary and Capital Markets Department of the IMF. May 27, 2010.
2. Doing business in a more transparent world / A Copublication of the World Bank and The International Finance Corporation. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2012, p.6. URL://<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf> (дата обращения: 01.12.2012).
3. Economic Survey of Finland 2010: Overcoming the crisis and beyond / OECD assessment and recommendations summarise. 7 April 2010.
4. Finland Fit for the Future / OECD Report. February 2013.
5. Finland - 2008 Article IV Consultation. Concluding Statement of the Mission / Finland and IMF. 2008. URL://<http://www.imf.org/external/np/ms/2008/110308.htm> (дата обращения: 25.10.2013).
6. La situation de la France / OECD Employment Outlook. 2012.
7. Local Government in The Netherlands. Association of the Netherlands Municipalities. 2007.
8. Managing across levels of government: Italy / Report of the OECD. Paris, 1997.
9. Reply of the Association of Finnish Local and Regional Authorities to the Commission's Green Paper on stability bonds. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. 5 January 2012.
10. The Economic and Financial Crisis: Impact on Local and Regional Authorities // Survey of Council of European Municipalities and Regions (CEMR). March 2009.
11. The Global Financial Crisis: Impact and response of the Regional Commissions (United Nations). 2009. URL://<http://www.un.org> (дата обращения: 23.06.2013).
12. Urbact cities facing the crisis: impact and responses. European Union, European Regional Development Fund, November 2010.

### **1.9.2. Рабочие материалы правительственных организаций:**

5. Bird R.M., Subnational Taxation in Developing Countries: a review // Policy Research Working Paper 5450 (WPS5450). The World Bank, Economic Policy and Debt Department, Poverty Reduction and Economic Management Network. October 2010.
6. Blöchliger H., Vammalle C., Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses // OECD Economics Department Working Papers (RePEc:oc:

ecoaaa:752-en) 18 Feb 2010. URL://http://http://www.oecd.org (дата обращения: 27.07.2013).

7. Frederick W.R., Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises // OECD Corporate Governance Working Papers. OECD Publishing. №2, 2011. URL://http://http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xfg6n4wj-en (дата обращения: 20.04.2013).
8. Rethinking public administration: an overview. ST/TCD/SER.E/27. Division for Public Economics and Public Administration (UN Department of Economic and Social Affairs). URL://http://http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Rethinking%20public%20administration.pdf (дата обращения: 27.07.2013).

### **1.9.3. Материалы исследовательских организаций и конференций:**

1. Арбатова Н.К., Влияние кризиса на внешнюю и оборонную политику Европейского Союза / Тезисы к заседанию Учёного Совета ИМЭМО РАН. 30.01.2012.
2. Доклад «Государственные корпорации как элемент модернизации российской экономики». Подготовлен по заказу Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. Москва, 2011.
3. Трунин П.В., Князев Д.А., Сатдаров А.М., Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы / Научные труды № 133Р. ИЭПП, Москва. 2010.
9. Arnold R.D., Domestic Politics / Princeton WWS-521. Princeton University. Woodrow Wilson School. 2012.
10. Bellati G.A., Fiscal Federalism in Times of Financial Crisis: The role of Regional Governments: participation and responsibility // Unioncamere del Veneto Working Paper. Vienna, 4 June 2012. URL://http://http://www.osservatoriofederalismo.eu/febe/eventi/file/29/Fiscal%20Federalism%20in%20Times%20of%20Financial%20crisis.pdf (дата обращения: 27.07.2013).
11. Casini L., Models of Public Administration: comparative analysis of administration organization, C.A.I.MED (Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region). 2012.
12. Chang Ha-Joon, State-owned enterprise reform. United Nations. Department for economic and Social affairs (UNDESA). New York. 2007.
13. Conley H.A., Dukkipati U., Leading from Behind in Public-Private Partnerships. CSIS Working Papers. 2013.
14. Dabrowski M., The Global Financial Crisis: Lessons for European Integration. CASE Network Studies and Analyses №384/2009.



15. Doberstein C., 'Metagovernance' of urban governance networks in Canada: in pursuit of legitimacy and accountability / Paper prepared for the 2012 Canadian Political Science Association. URL://<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Doberstein.pdf> (дата обращения: 27.07.2013).
16. Eichengreen B., Economic History and Economic Policy. University of California, Berkeley. September 2011.
17. Emmers R., Ravenhill J., The Asian and Global Financial Crisis: Consequences for East Asian Regionalism // RSIS Working Paper, No.208. 2010.
18. Finland: Impact of the crisis on industrial relations. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2008. URL://<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1301019s/fi1301011q.htm> (дата обращения: 27.02.2013).
19. Fougere D., Golfier C., Horny G., Kremp E., Did the 2008 Crisis Affect the Survival of French Firms? / Communication at the Conference on "Firms' Financing and Default Risk during and after the Crisis". Banque de France. February 10, 2012.
20. France: Evolution of Wages during the Crisis. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2011. URL://<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1203015s/fr1203011q.htm> (дата обращения: 10.11.2013).
21. Gathmann S., Reyna M., State-Owned Enterprises. Venezuelan Association of Executives AVE. URL://<http://www.ave.org.ve> (дата обращения: 20.04.2013).
22. Gordon T.M., What States Can, and Can't, Teach the Federal Government about Budgets. The Brookings Institution. March, 2012.
23. Hacker B., Contours of a Political Union. Recalibrating European Economic and Monetary Union through More Integration. Friedrich Ebert Stiftung. 2011.
24. Hagima R., How the Financial Crisis has Affected the Economic Indicators of the Netherlands. CES Working Papers. 2013.
25. Henisz W.J., Zelner H.A., Political Risk Management: A strategic perspective. A Working Paper of the Reginald H.Jones Center. 2002.
26. Honkapohja S., The current economic situation in Finland / "Reform Capacity and Macroeconomic Performance in the Nordic Countries" Conference. Copenhagen. 20 September 2013.
27. Järvinen R., Laitamäki J., Finnish and American Household Financial Behavior during the 2008 Financial Crisis. National Consumer Research Centre. Helsinki. 2013.

28. Lewis D., Joseph S., Roach K., The Implications of the Current Global Financial/Economic Crisis on Integration “The Caribbean Experience” / Materials of 11<sup>th</sup> Annual Conference “Turmoil and Turbulence in Small Developing States”. 2010/
29. Kaminsky G.L., Two Hundred Years of Political Integration: Latin America since Independence. George Washington University and NBER. August 2009.
30. Kellermann J., “The Financial Crisis in The Netherlands”: Measures Taken and Lessons Learned / Seminar: A New World for Financial Industry? A Compararive Approach. Brussels. 19.11.2009.
31. Kenneth D., Local Government in critical times: policies for crisis, recovery and sustainable future. Council of Europe, 2011.
32. Kettl D.F., The Future of Public Administration. Recommendations of the APSA-NASPAA Committee on the Advancement of Public Administration. 1998. URL://<http://www.h-net.org/~pubadmin/tfreport/kettl.pdf> (дата обращения: 25.10.2012).
33. Laeven L., Valencia F., Systemic Banking Crises Database: An Update // IMF Working Paper WP/12/163. Research Department. June 2012.
34. Lee J., Rabanal P., Sandri D., U.S. Consumption after the 2008 Crisis. IMF Staff Position Note SPN/10/01. January 15, 2010.
35. Libault D., L’impact de la crise sur les retraites en France. Conseil d’Orientation des Retraites. 2009.
36. Lipsy P.Y., Democracy and Financial Crises. Paper Presented at the Annual Meeting of the International Political Economy Society. November 12, 2011. URL://<http://www.stanford.edu/~plipsy/democracycrisis.pdf> (дата обращения: 01.03.2013).
37. Nanto D.K., The Global Financial Crisis: Analysis and Policy Implications. Congressional Research Service. October 2, 2009.
38. Oliver C., Holzinger I., The effectiveness of strategic political management: a dynamic capabilities framework. Schulich School of Business, York University. 2008.
39. Papell D.H., Prodan R., The Statistical Behavior of GDP after Financial Crisis and Severe Recessions. The Federal Reserve bank of Boston. October 11, 2011.
40. Paulais T., Local governments and the financial crisis: an analysis. The Cities Allience, Washington D.C., 2009.
41. Piattoni S., Multi-level governance in the EU. Does it work? / Working Paper of “Globalization and Politics” Conference. MIT, May 8 and 9, 2009. URL://<http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni> (дата обращения: 28.02.2013).

42. Raunio T., Europe and the Finnish Parliamentary Elections of April 17, 2011. University of Tampere, 2011.
43. Ruiz-Dana A., Goldschagg P., Claro E., Blanco H., Regional Integration, Trade and Conflict in Latin America. International Institute for Sustainable Development. 2007.
44. Sher V., Ilyanatul I., The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences and Policy Responses / IZA DP No. 4934. Bonn Institute for Study of Labor. May 2010.
45. Sprenger C., State-Owned Enterprises in Russia. Presentation at the OECD Roundtable on Corporate Governance of SOEs. Moscow. October 27, 2008.
46. Stein M., Turkewitsch L., The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism // Paper Presented at the 2008 International Political Science Association (IPSA) International Conference "International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives". Concordia University, Montréal, Québec, Canada. May 2, 2008.
47. Taylor J.B., The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong. Hoover Institution. November 2008.
48. The Netherlands: Joint public-private local partnerships to cope with recession. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2011.
49. Wei Huang, Tao Zhu, Foreign Investment vs. State Ownership: Is There a Political Pressure? - The Illustrative Case of Qualified Foreign Institutional Investors in China. China Centre for Financial Research. 2011.

## **2. Литература:**

### **2.1. Многотомные издания:**

1. Маркс К., Экономический кризис в Европе // Собрание сочинений К.Маркса и Ф.Энгельса, Том 12. Москва, 1955.

### **2.2. Монографии:**

4. Васильева Н.А., Лагутина М.Л., Глобальный Евразийский регион: опыт теоретического осмысления социально-политической интеграции. СПб, Издательство Политехнического университета, 2012.
5. Кейнс Дж.М., Общая теория занятости, процента и денег. Москва, 2001.
6. Кондратьев Н.Д., Яковец Ю.В., Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. Москва, 2002.
7. Сморгунов Л.В., В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб, 2012.

8. Cooper R., *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century.* London, 2003.
9. *Independent Administrative Authorities*, ed. by M.Caranta, M.Andreas and D.Fairgrive. London, British Institute of International and Comparative Law, 2005.
10. Juglar C., *Des crises commerciales et de leur retour periodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis.* Paris. 1862.
11. Niskanen W.A., *Bureaucracy and Public Economics.* Cheltenham, 1994.

### **2.3. Статьи:**

1. Bustelo P., *The Impact of the Financial Crisis on East Asian Regionalism* // Liu F.-K., Régnier Ph. (eds.), *Regionalism in East Asia: Paradigm Shifting?* London. 2002.
2. Marks G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC* // Cafruny A., Rosenthal G., *The State of the European Community.* New York: Lynne Rienner, 1993.
3. Pfiffner J.P., *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus efficiency* // Benz A., Siedentopf H., Sommermann K.P. (eds.), *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschriif fur Klaus Konig.* Berlin. 2004.

#### **2.3.1. Статьи в изданиях, входящих в базы данных Web of Science и Scopus:**

5. Almunia M., Benetria A., Eichengreen B., O'Rourke K.H., Rua G., *From Great Depression to Great Credit Crisis: similarities, differences and lessons* // *Economic Policy.* April 2010.
6. Bertucci G., Alberti A., *The United Nations Programme in Public Administration: reinventing itself to help reinvent public administration* // *International Review of Administrative Sciences.* № 71(2). 2005.
7. Capano G., Rayner J., Zito A.R., *Governance from the bottom up: complexity and divergence in comparative perspective* // *Public Administration.* Vol. 90, No. 1, 2012.
8. Congleton R.,D., *On the political economy of the financial crisis and bailout of 2008–2009* // *Public choice.* 2009 (140).
9. Crotty J., *Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the “new financial architecture”* // *Cambridge Journal of Economics.* 2009, №33.
10. Hooghe L., Marks G., *Does Efficiency Shape The Territorial Structure of Government* // *Annual Review of Political Science.* 12, 2009.
11. Hooghe I., Marks G., *Unraveling The Central State, But How* // *The American Political Science Review.* Vol. 97, No. 2, May, 2003.

12. Kent E., Federalism in Europe and Latin America: Conceptualization, Causes, and Consequences // *World Politics*. Vol. 60, №4, July 2008.
13. Kitchin J., Cycles and trends in economic factors // *The Review of Economics and Statistics*. 1923.
14. Kettl D.F., The Global Revolution in Public Management, Driving Themes, Missing Links // *Journal of Policy Analysis and Management*. Vol. 16, №3, 1997.
15. Lawson T., The nature of heterodox economics // *Cambridge Journal of Economics*. 2005.
16. Nordhaus D.W., The Political Business Cycle // *The Review of Economic Studies*. Vol. 42. No. 2. 1975.
17. Ralston D., Terpstra-Tong J., Terpstra R., Wang X., Egri C., Today's State-Owned Enterprises of China: Are They Dying Dinosaurs or Dynamic Dynamos? // *Strategic Management Journal*. 27 (9). 2006.
18. Repinsky T.B., The Global Economic Crisis and the Politics of Non-Transitions // *Government and Opposition: International Journal of Comparative Politics*. Volume 47, Issue 2. April 2012.
19. Ager F., Rosser C., Hurni P.Y., Mavrot C., How traditional are the American, French and German traditions of public administration? // *Public Administration*. Vol. 90. No. 1. 2012.
20. Schank J.B., Crisis: a useful category of post-social historical analysis // *American Historical Review*. October 2008.
21. Shirakawa M., Central Banking: Before, During, and After the Crisis (Bank of Japan) // *International Journal of Central Banking*. Vol. 9 No. S1, 2013.
22. Tommasi M., Weinschelbaum F., Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis // *Journal of Public Economic Theory*. Vol. 9, Issue 2, April 2007.
23. Wilson W., The Study of Administration // *Political Science Quarterly*. Vol. 2. No. 2 (Jun., 1887).
24. Wlezien C., Soroka S., Measures and Models of Budgetary Policy // *The Policy Studies Journal*. Vol. 31, No. 2. 2003.

### **2.3.2. Статьи в изданиях, входящих в базу данных Scopus:**

4. Белоусов В.Д., Бирюков В.А., Проблема циклических кризисов в современной макроэкономической теории // *Вестник МГУ. Серия 6, Экономика*. 2011, №1.
5. Blankart C.B., Kleiber A., Subnational government organization and public debt crisis // *Economic Affairs*. Vol.26, Issue 3, 2006.

6. Burns W., The three waves of corporate public affairs development in Asia // Journal of Public Affairs. Vol. 12. No.1. 2012.
7. Carter M., George V: How to keep your crown // History Today. 59.10 (Oct. 2009).
8. Schendelen R. van, New trends of public affairs management at the EU level // Journal of Public Affairs. Volume 12, Issue 1, February 2012.

### **2.3.3. Статьи в периодических изданиях:**

1. Ачкасова В.А., О новой парадигме политического маркетинга // ПОЛИТЭКС. Том 9, №3, 2013.
2. Барышева Г. А., Бондарь Т.В., Государственные корпорации как новый институт реализации государственной собственности // Современные наукоемкие технологии. №2, 2010.
3. Васильев В.С., Прыжок через «фискальный обрыв»: политическая составляющая. США и Канада. №3, 2012.
4. Васильев В.С., Федеральный бюджет США в 2009 фин. г. и ближайшие перспективы состояния системы государственных финансов США // США и Канада. №3, 2009.
5. Виноградов А.В., Политический кризис вслед за финансовым? // Международные процессы. Том 8. Номер 2(23). Май–август 2010. URL://<http://www.intertrends.ru/twenty-three/016.htm> (дата обращения: 08.04.2012).
6. Гарбузов В., Американские выборы как «плановый кризис» // Международные процессы (Журнал теории международных отношений). №2. Май–Август 2008. URL://<http://www.intertrends.ru/seventeenth/002.htm> (дата обращения: 27.07.2013).
7. Добролюбова Е.И., Внедрение принципов и процедур управления по результатам в Российской Федерации: промежуточные итоги и направления развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008, №3.
8. Кавешников Н., «Гибкая интеграция» в Европейском Союзе // Международные процессы. Том 9. № 2(26). Май–август 2011. URL://<http://www.intertrends.ru/twenty-sixth/006.htm> (дата обращения: 23.04.2013).
9. Кондратьев В., Частное дело государства // Прямые инвестиции. №6 (86), 2009.
10. Кулакова Т.А., Определение соотношения концепций способности государства, нового способа управления и политико-административных режимов // Демократия и управление. №2 (4), 2007.
11. Лебедева М.М., Политические основания современного мирового кризиса // Политика. №3 (54), 2009.

12. Лексин И.В., Трансформация конституционной концепции: от местного самоуправления к государственному управлению на местном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 29, Декабрь 2011. URL://<http://http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/29/Leksin.pdf> (дата обращения: 27.07.2013).
13. Никонова Е.Н., К вопросу о составе доходов бюджета от государственной собственности // Финансы и кредит. 25(265). Июль 2007.
14. Пантин В.И., Государство, корпорации и проблемы политического развития в современном мире // Сравнительная политика. №2, 2011.
15. Санжаревский И.И., Политическое управление и государственность // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. № 01 (01). 2011. URL: //<http://www.политуправление.рф/archiv/2011/01/sanzharevsky.htm> (дата обращения: 08.10.2012).
16. Сморгунов Л.В., «Способность государства» и системы оценки эффективности государственного управления: международный опыт и современная административная реформа в России // Демократия и управление. №2 (4), 2007.
17. Сморгунов Л.В., Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы // ПОЛИТЭКС – Политическая Экспертиза. URL://<http://www.politex.info/content/view/140/> (дата обращения: 16.03.2014).
18. Шпренгер К., Государственная собственность в российской экономике // Журнал новой экономической ассоциации. №7, 2010.
19. Ярынич В.Е., Бюджет Пентагона и «миссия» Америки // США и Канада. №1. 2010.
20. Basle M., Evaluation des politiques publiques et gouvernance a differents niveaux de gouvernement // Cahiers economiques de Bretagne. №2, 2000.
21. Corbo V., Schmidt-Hebbel Kl., The International Crisis and Latin America // *Monetaria*. January-June 2013.
22. Frieden J.A., The Crisis and Beyond: Prospects for international economic cooperation // *Politics, Economics and Global Governance: The European Dimensions*. Policy Paper №5, December 2009.
23. Friedman M., Inflation and Unemployment (Nobel Memorial Lecture, December 13, 1976) // *Economic Sciences*. 1976.
24. Koppel J., Political Control for China's State-Owned Enterprises: Lessons from America's Experience with Hybrid Organizations // *Governance*. Volume 20, Issue 2. April 2007.

25. Levin P.T., The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style // JOAAG. Vol. 4. № 1. 2009.
26. Masaharu H., Japanese Public Administration and its Adaptation to New Public Management // Ritsumeikan Law Review. № 20. 2003.
27. Masselink M., Noord van den P., The Global Financial Crisis and its effects on the Netherlands // Economic analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs. ECFIN. Volume 6, Issue 10. 2009.
28. Nygård M., The financial crisis and recent family-policy changes in Finland, Germany and the United Kingdom: is there a connection? // Journal of Comparative Social Work. №2, 2013.
29. Pero del M., A European Solution for a European Crisis. The International implications of Portugal's Revolution // Journal of European Integration History. №1 (Vol. 15). 2009.
30. Varsori A., Crisis and Stabilization in in Souther Europe during the 1970s: Western Strategy, European Instruments // Journal of European Integration History. №1 (Vol.15). 2009.

#### **2.4. Электронные ресурсы:**

1. Лузянин С., Механизмы разрушения тандема Китай-АСЕАН. Экономика или политика? 2013. URL:// <http://www.mgimo.ru/news/experts/document238546.phtml> (дата обращения: 23.06.2013).
2. Asmussen J., The global crisis: lessons for international policy cooperation. Kiel Institute for the World Economy. 23 June 2013. URL://<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130623.en.html> (дата обращения: 29.06.2013).
3. Attali J., Choc réformiste / L'Interview a Atlantico. 06.04.2012. URL:<http://www.atlantico.fr/decryptage/jacques-attali-rapport-reforme-france-apres-election-crise-fiscalite-avenir-presidentielle-325949.html?page=0,3> (дата обращения: 18.09.2013).
4. Barack Obama's economic record. End-of-term report // The Economist. Sep 1<sup>st</sup> 2012. URL://<http://www.economist.com/node/21561909> (дата обращения: 27.07.2013).
5. Clarida R.H., Harris C.L., The Eurocrisis and the U.S. Economy / Interview 25 May, 2012. URL:// <http://www.cfr.org/united-states/euro-crisis-us-economy/p28361> (дата обращения: 27.07.2013).



6. Dumoulin E., The current financial crisis and its effects on the French economy. Mid Sweden University. Östersund. 2009. URL://<http://beta.diva-portal.org/smash/get/diva2:302360/FULLTEXT01.pdf> (дата обращения: 06.04.20120).
7. Gross St., History's lessons for the European debt crisis. 2011. URL://<http://blogs.berkeley.edu/2011/07/26/historys-lessons-for-the-european-debt-crisis> (дата обращения: 30.07.2013).
8. Mercosur RIP? Mounting protectionism and the rule-breaking admission of Venezuela have fatally undermined a once-promising trade block // The Economist. Jul 14th 2012. URL://<http://www.economist.com/node/21558609> (дата обращения: 26.07.2013).
9. Slaughter A.-M., Long-Term Implications of the Financial Crisis / Interview to CFR.org. October 9, 2008. URL:// <http://www.cfr.org/business-and-foreign-policy/long-term-implications-financial-crisis/p17489> (дата обращения: 27.07.2013).

### **3. Диссертации:**

1. Ланко Д.А., Децентрализация в политическом процессе: на примере Финляндии: канд. диссертация на соискание степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. СПб, 2001.