

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования
при Отделении общественных наук РАН

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

*Материалы постоянно действующего
научного семинара*

Выпуск № 6 (20)

Москва
Научный эксперт
2008

УДК 351(470+571)

ББК 67.401

П 78

Научный руководитель семинара:
В.И. Якунин, доктор политических наук

Соруководители семинара:

А.И. Соловьев, доктор политических наук, профессор;

С.С. Сулакшин, доктор физико-математических наук,
доктор политических наук, профессор

П 78 Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара / Под ред. В.И. Якунина. Выпуск № 6(20). **Государственно-управленческие инструменты мотивации самостоятельных решений частного капитала в интересах общества.** М.: Научный эксперт, 2008. — 80 с.

ISBN 978-5-91290-041-9

УДК 351(470+571)

ББК 67.401

© Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого
проектирования при Отделении
общественных наук РАН, 2008

ISBN 978-5-91290-041-9

© Научный эксперт, 2008

Содержание

Тема семинара

Государственно-управленческие инструменты мотивации самостоятельных решений частного капитала в интересах общества	4
--	---

Доклад

М.В. Вилисов. Государственно-управленческие инструменты мотивации самостоятельных решений частного капитала в интересах общества	4
---	---

Вопросы к докладчику и ответы	36
--	----

Выступления

С.П. Перегудов. Государство диктует нормы поведения и крупным частным корпорациям, и корпоративному сектору в целом	45
--	----

С.С. Сулакишин. Технология управления не менее важна, чем теория	48
---	----

В.С. Комаровский. Почему у нас нет «тонкой настройки» экономики?	58
---	----

В.Э. Багдасарян. Феномен несилового управления	60
---	----

Б.Н. Порфирьев. Важно знать, к чему и как мотивировать бизнес	64
--	----

А.Н. Медушевский. Надо понять: почему выгодно делать плохо?	67
--	----

А.И. Соловьев. Видеть базовые основания коммуникаций государства и бизнеса	69
---	----

Заключительное слово докладчика	73
--	----

Тематическая программа научного семинара	77
---	----

Список постоянных участников научного семинара	78
---	----

Тема семинара

Государственно-управленческие инструменты мотивации самостоятельных решений частного капитала в интересах общества

Доклад

Государственно-управленческие инструменты мотивации самостоятельных решений частного капитала в интересах общества

М.В. Вилисов, кандидат политических наук



Настоящий доклад посвящен изучению государственно-управленческих инструментов мотивации самостоятельных решений частного капитала в интересах общества. Такое определение возникло в результате многочисленных обсуждений проблемы, выявленной в ходе исследований Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в рамках разработки проекта государственной экономической политики России.

При анализе спектров ВВП России¹ было установлено их смещение в сторону видов деятельности, связанных с добычей сырья — именно здесь наблюдается наибольшая рентабельность и наибольший рост инвестиций². Это означает,

¹ Более подробно см., например: Сулакишин С.С. Российская экономика: от сырья к знаниям (технология перехода). М.: Научный эксперт, 2008.

² Там же. С. 27–35.

во-первых, преобладание видов деятельности, связанных с добычей природных ресурсов, что приводит к несбалансированной экономике. Во-вторых, усиление этих негативных тенденций в перспективе, в связи с опережающим привлечением инвестиций именно в эти секторы экономики в ущерб развитию промышленности и наукоемких технологий.

Подобные дисбалансы наблюдаются и в региональном социально-экономическом развитии³. В связи с этим возник закономерный вопрос: каким образом в условиях рыночной экономики можно воздействовать на экономические процессы с целью корректировки указанных дисбалансов? Очевидно, что административные, директивные и силовые способы не могут рассматриваться в качестве оптимальных для воздействия на поведение экономических субъектов, особенно в условиях рыночной экономики, когда хозяйствующий субъект, предприниматель преследует одну основную цель — максимизацию прибыли. Поэтому описанные выше тенденции являются закономерными: предприниматели стремятся в те сферы, где рентабельность наиболее высока. Этим же объясняется и приток инвестиций — инвестиционные ресурсы вкладываются именно в те сферы, которые приносят наибольшую отдачу. Следовательно, нужны такие инструменты, которые позволяли бы стимулировать необходимое поведение предпринимателей, некие «тонкие настройки» экономической политики, позволяющие эффективно, гибко и оперативно регулировать конкретные процессы, — региональное размещение производительных сил, распределение инвестиций по видам экономической деятельности, рентабельность тех или иных производств и т. п.

В принципе, изначально речь шла о классических инструментах «кну́та и пряника», т. е. о стимулировании, ограничении и ответственности как о внешнем воздействии на поведение хозяйствующего субъекта. Однако в процессе

³ Более подробно см.: Региональное измерение государственной экономической политики России. М.: Научный эксперт, 2007.

исследования стало очевидным, что необходима более широкая постановка: необходимо стремиться к возникновению у предпринимателя стойкого внутреннего побуждения к желаемым для государства действиям. В связи с этим, возник концепт государственно-управленческих инструментов мотивации самостоятельных решений частного капитала в интересах общества.

Таким образом, предметом исследования был определен тот арсенал возможностей государства, которые оно может применить в процессе управления для создания и поддержания в предпринимателях внутреннего побуждения к осуществлению тех действий или деятельности, которые соответствуют интересам общества и отвечают задачам государственного управления.

Постановка задачи о роли мотивации в управлении вообще и в государственном управлении в частности не является новой. Мотивация активно рассматривается в корпоративном управлении, особенно применительно к управлению персоналом.

Изучается мотивация и применительно к государственному управлению экономикой. Так, например, Н.И. Захаров в своей работе «Развитие мотивационной функции управления экономикой» достаточно подробно рассматривает «мотивационную модель управления экономикой»⁴. Преимущество такой модели в том, что она позволяет активно использовать созидательный потенциал экономического субъекта (предпринимателя, работника), внутренне заинтересованного в достижении тех или иных экономических целей, которые совпадают с целями общественного развития и государственной экономической политики. Эта внутренняя заинтересованность дает возможность в полной мере использовать интеллектуально-духовные ресурсы каждого мотивированного таким образом человека, проявлять творчес-

⁴ Захаров Н.И. Развитие мотивационной функции управления экономикой. Дисс. ... докт. эконом. наук. М., 2000.

тво и инициативу, что, собственно, и обеспечивает прогресс как движение к улучшениям.

Применительно к поставленной теме исследования представляется возможным ввести понятие **«мотивационный метод управления экономикой»**, под которым в настоящем исследовании понимается принцип организации государственного управления экономикой, предполагающий создание таких условий ведения экономической деятельности, которые стимулируют активное самостоятельное поведение экономического субъекта, направленное на достижение целей, поставленных государством.

Государственно-управленческие инструменты мотивации в настоящем исследовании рассматриваются как непосредственные правовые институты и правовые нормы, условия хозяйственной деятельности, создаваемые ими, стимулирующие активное поведение (действия) субъекта — в том числе, под угрозой ответственности.

Мотивационный метод управления экономикой — это более совершенный тип государственного управления, который без строгих запретов и административно-директивного управления обеспечивает принятие бизнесом решений, выгодных обществу и государству, и достижение тех целей, которые поставлены государством. Государство в этом случае выступает как активный субъект, действуя для достижения поставленных целей и реализации общественных интересов, при этом прямо, силовым или директивным способом, не вмешиваясь в деятельность конкретных хозяйствующих субъектов, а лишь определяя им такие условия экономической деятельности, в которых они сами принимают те решения, которые направлены на достижение поставленных государством целей. Принятие соответствующих решений бизнесом происходит не столько вследствие того, что на него оказывается давление, а в основном вследствие того, что именно эти решения в этих условиях будут наилучшим образом соответствовать интересам бизнеса. Таким обра-

зом, мотивационный метод управления позволяет достигать баланса интересов общества, государства, бизнеса. Этот момент является ключевым. Рассмотрим его подробнее.

Для этого возьмем упрощенную модель взаимодействия трех субъектов: государство, общество, бизнес. У каждого из них существуют как общие (возникающие, в том числе, в результате взаимопроникновения), так и самостоятельные интересы. Идеальной для каждого из субъектов будет ситуация, при которой интересы каждого будут реализованы. Рассмотрим, как можно этого достичь при различных методах управления.

При этом необходимо сделать одно важное методологическое отступление. Рассматривая такие обобщенные и абстрактные субъекты, как государство, общество и бизнес, сложно определить степень реализации их интересов — хотя бы потому, что их совокупный интерес является сложением векторов интересов различных субъектов, входящих, соответственно, в государство, общество, бизнес. К тому же, эти категории (государство, общество, бизнес) сами по себе настолько абстрактны и взаимопроникаемы (например, через такие явления, как государственный бизнес, малое предпринимательство, общественно-политические движения), что определить присущие конкретно им интересы достаточно сложно. В таких условиях критерием реализации интересов на практике может стать один параметр — степень свободы каждого из субъектов в принятии решений и в своих действиях. Поясним, что имеется в виду.

Исходя из формального равенства каждого из перечисленных субъектов, можно предположить, что оптимальным вариантом взаимодействия между ними будет такой, при котором интересы каждого из субъектов будут реализованы. Причем, наиболее точное понимание того, в чем заключаются эти интересы, имеется только у носителя этих интересов. Соответственно, при наличии свободы в принятии и реализации своих решений субъект будет принимать те решения, которые соответствуют *его* пониманию реализации *его* инте-

ресов. Если таковая свобода есть у каждого из участвующих во взаимодействии субъектов, то в результате будут приниматься те решения, которые направлены на реализацию интересов всех участников отношений.

Возможна критика такого подхода, особенно в части того, что он не обеспечит достижения баланса интересов. Рассмотрим примеры.

Предположим, бизнес, пользуясь своей свободой принятия решений, принимает решение, не соответствующее интересам государства и общества, и начинает его реализовывать. Например, это решение касается закрытия крупного предприятия, что приведет к безработице и тяжелым социально-экономическим последствиям для региона. Понятно, что для бизнеса это является тяжелым решением. Однако, принимая это решение самостоятельно, он все взвесил и видит его оптимальным для реализации своих интересов. Он свободен в принятии такого решения. Общество также в этой ситуации свободно в реализации своих интересов. Оно воздействует на бизнес через механизмы социального партнерства (профсоюзы и т. п.), через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Скорее всего, если таковая свобода у общества была задолго до принятия соответствующего решения бизнесом, были созданы соответствующие правовые механизмы реализации своих интересов: обеспечены гарантии работникам при закрытии производства, предусмотрены правила выполнения обязательств бизнеса перед местным бюджетом и т. д. Установление этих механизмов стало возможным потому, что государство использовало свою свободу в принятии решений и реализации своих интересов и реализовало свои полномочия путем установления соответствующих правовых норм.

Бизнес, принимая свое решение о ликвидации предприятия, знал о существующих правовых требованиях, самостоятельно взвесил последствия принимаемого решения и сделал осознанный выбор в пользу его принятия. При этом,

на этапе разработки и принятия соответствующих правовых норм бизнес также имел возможность отстаивать свои интересы, в результате чего установленные правила им признаются как легитимные.

Все эти рассуждения могут показаться банальными и элементарными, однако на практике нарушение свободы в принятии решений у любого из субъектов взаимодействия может приводить к существенным сбоям в системе. Предположим, в описываемом примере бизнес не был бы свободен в принятии решения о ликвидации предприятия. В результате, он не смог бы реализовать некоторые свои интересы, что резко снизило бы его мотивацию к ведению данного конкретного бизнеса. Предпринимательский ресурс перестал бы работать на благо общества, либо он начал бы работать в противоправном русле.

Предположим, в аналогичной ситуации у общества не было бы свободы действий по защите своих интересов. В результате, не были бы установлены приемлемые условия закрытия предприятия. Многие люди остались бы без работы, возникла бы социальная напряженность с тяжелыми последствиями, в том числе и противоправными.

Если бы у государства в аналогичной ситуации не существовало бы свободы в принятии решений, то был бы нарушен баланс интересов общества и бизнеса. При нарушении этого баланса могли бы наступить негативные последствия со стороны бизнеса или со стороны общества, или одновременно с двух сторон.

Таким образом, использование мотивационных инструментов в управлении позволяет существенно расширить возможный диапазон принимаемых решений, создает условия для реализации творческой свободы и инициативы всех участвующих в отношениях субъектов, что позволяет находить новые решения, удовлетворяющие интересы всех участников отношений, а не ставящие одного из участников в положение проигравшего.

Иными словами, используя терминологию С. Кови, при использовании мотивационных инструментов во взаимоотношениях государства, общества и бизнеса может применяться концепция «выиграл/выиграл»⁵, вернее, адаптируя к рассматриваемому случаю: «выиграл/выиграл/выиграл».

Таким образом, мотивационный метод управления экономикой может стать основой новой концепции государственного управления экономикой, альтернативой административно-командному и либеральному методам. Рассмотрим, в чем заключаются принципиальные отличия.

При административно-командном методе управления интересы общества делегируются государству, которое постепенно присваивает себе исключительное право на их формулирование и трансляцию. Бизнес ставится в заведомо подчиненное государству положение, вследствие чего собственных интересов иметь не может, либо должен подчинять их интересам общества, которые транслируются государством. В результате, модель взаимоотношений очень быстро перестает быть равновесной, и доминирующим субъектом становится государство, которое реализует только свои интересы. Остальные субъекты, лишенные свободы действий и, соответственно, мотивации для проявления творчества и инициативы, в результате накапливают багаж обид и претензий, которые впоследствии приводят к разрушению системы. В такой системе управления свобода принятия решений и выбора инструментов их реализации фактически находится только у государства, что не дает возможности другим участникам отношений (обществу и бизнесу) эффективно реализовать свои интересы. В результате, в долгосрочной перспективе в проигрыше оказываются все участники отношений.

При использовании либерального метода государственного управления экономикой государство заявляет об уважении интересов общества и бизнеса и берет на себя функцию представительства их интересов. На практике происходит

⁵ Кови С. Семь навыков высокоэффективных людей. М., 2006.

минимальное вмешательство в деятельность как бизнеса, так и общества, которым предоставляется право активно взаимодействовать между собой. Являясь по своей природе более активным субъектом, который в современных условиях концентрирует в себе наиболее пассионарную часть общества и значительные материальные ресурсы, бизнес достаточно быстро становится доминирующим субъектом в системе отношений как с обществом, так и с государством, поскольку последнее существенно ограничено в свободе принятия решений и в возможностях реализации собственных интересов и интересов общества; бизнес же себе таких ограничений не ставит.

Последствия такой системы отношений хорошо прогнозируются: тот же самый багаж взаимных претензий в результате нереализованных интересов, который, достигая критической массы, приводит к разрушению системы или ее трансформации. В такой системе отношений свобода принятия решений и их реализации концентрируется на стороне бизнеса и, отчасти, на стороне общества. Ограниченность государства в использовании инструментов воздействия приводит к его неэффективности, а иногда и к игнорированию присущих только государству интересов (национальная безопасность, территориальная целостность, геополитические интересы и т. п.), а также к игнорированию многих интересов общества.

Использование мотивационного метода управления позволяет обеспечить свободу в реализации интересов как обществу и бизнесу (в чем принципиальное отличие от административно-командного метода), так и государству (в этом отличие от либерального метода). Свобода действий государства при этом выражается не в произволе и в свободе от действий закона и права — без правовых средств невозможно установить и реализовать инструменты мотивации бизнеса. Свобода действий выражается, прежде всего, в свободе использования правового инструментария для мотивации бизнеса.

Создать мотивацию намного сложнее, чем издавать приказы и инструкции при директивном управлении. Это требует более квалифицированной работы государственного аппарата, более сложных законов, более сложных процедур их исполнения, усложнения, дифференциации и индивидуализации многих правил ведения бизнеса при сохранении системного государственного управления — именно поэтому мотивационные инструменты иногда называются «тонкими настройками». Поэтому использовать такую систему на практике очень сложно.

В практике советского и российского государственного управления были использованы различные методы управления экономикой. После распада СССР и административно-командной системы российская власть столкнулась с задачей построения новой системы управления экономикой. Все попытки оказались неуспешными.

Можно сделать предположение о трех моделях управления экономикой, применявшихся в России до настоящего времени. Используемые термины достаточно условны и призваны обратить внимание на ключевые признаки той или иной модели.

1. Либеральная модель, которая начала осуществляться с начала 1990-х гг. и была подвержена существенному рыночному романтизму («рынок все отрегулирует»). Естественно, что при таком подходе инструментария мотиваций со стороны государства быть не могло.

2. Олигархическая модель, которую можно также назвать «дифференцированная система мотиваций». Она начала осуществляться примерно с 1994 г., т. е. с началом приватизации. Характеризовалась усложнением регулирующего законодательства, формальным повышением роли государства, которое использовалось олигархическими группировками как властно-административный ресурс. При усложнении государственного регулирования появляется достаточно большой набор как инструментов государственного регулирования

ния, так и их тонких настроек. Однако большинство из них оказались использованными в узкогрупповых интересах. Применение механизмов тонких настроек провалилось как на федеральном уровне (льготы по НДС, таможенные льготы), так и на региональном (официальные и неофициальные офф-шоры в субъектах Российской Федерации и ЗАТО). В результате, подобный «механизм тонких настроек» очень серьезно себя дискредитировал. При этом важно отметить, что он так и не стал инструментом мотиваций, т. к. широкие слои хозяйствующих субъектов на практике не мотивировал. То есть фактически произошла подмена: под видом системы тонких настроек и мотиваций была создана система необоснованных преференций отдельных групп интересов, широко использованная в коррупционных целях.

3. Корпоративно-государственная модель, или «упрощенная система мотиваций», которую начали реализовывать с 2000-х гг. Эта модель предполагала максимальное уравнивание в правах, обезличивание и, можно сказать, примитивизацию инструментов государственного управления. В основном эта тенденция была вызвана негативным отношением к олигархическому периоду. Однако эффективность управления очень сильно упала, при этом необоснованные льготы также не были устранены в полной мере. Резко возросшая потребность в «тонких настройках» была удовлетворена за счет выстраивания системы личных и корпоративных связей, которые обеспечивают управляемость на уровне регионов, крупных корпораций, партий и очень централизованы.

В силу ограниченного потенциала воздействия, данные механизмы не действуют дальше менеджмента крупных корпораций и руководителей регионов. В результате, экономика в целом теряет в управляемости со стороны государства и деградирует. Развитие данной модели несет в себе большие риски, т. к. она практически полностью находится вне правового поля, к тому же является очень нестабильной. Фактически она впитала в себя все недостатки предыдущих двух

моделей, использованных в России: бизнес еще больше лишен инициативы, инструментарий государственного управления немного видоизменяется (создание Инвестфонда, Банка развития, внедрение концессионных соглашений, введение и развитие специальных налоговых режимов, особых экономических зон), однако не создает серьезных побудительных мотивов ни малому и среднему, ни крупному бизнесу (распространение практики «рейдерских захватов», развитие коррупции в судопроизводстве, упрощение и централизация налоговой системы, концентрация бизнеса и недобросовестная конкуренция).

Мотивация в современных условиях может и должна рассматриваться как основа государственного управления. Соответственно, можно говорить о необходимости перехода на мотивационный тип управления, в основе которого должны быть положены интересы человека, составляющие в своем многообразии и взаимозависимости интересы общества. При этом необходимо особо отметить, что применение мотивационного управления на практике осложняется тем, что мотивация является внутренним стремлением конкретного индивида. Поэтому одни и те же мотивационные меры могут совершенно по-разному действовать даже на одного субъекта в разных условиях, не говоря уже о том, что они могут оказывать различное влияние на разных субъектов. В связи с этой особенностью, для применения мотивационных инструментов в практике государственного управления важным является точное выявление интересов конкретного субъекта. При этом всей глубины и многообразия этих интересов установить невозможно и даже не нужно: необходимо установить базовые, основополагающие интересы и определенную свободу по их реализации. В рамках такой свободы экономические субъекты смогут проявить творчество и инициативу в достижении целей. В то же время, недопустимо потворствовать всем интересам человека. Задача государственного управления — стимулировать нужные обществу и

государству интересы и стимулировать ненужные. То есть, одна из задач государственного управления — формировать мотивацию и управлять ею.

Речь идет об установлении определенных рамок, коридора действий и достаточно четко определенных и проверяемых целей. Таким образом, можно сделать вывод, что основным методом правового регулирования при использовании государственно-управленческих инструментов мотивации хозяйствующих субъектов будет диспозитивный метод.

При использовании мотивации в государственном управлении целесообразно рассматривать ее в двух ипостасях.

1. Фундаментальная мотивация, которая должна решать общие задачи мотивации экономической деятельности, экономической среды и экономического сознания граждан (психологии «нового экономического человека»). Таким образом, задача фундаментальной экономической мотивации состоит в том, чтобы привлечь человека в экономику и создать ему условия для экономической деятельности. Данная задача в дальнейшем может разбиваться на отдельные важные подзадачи, связанные с отбором по тем или иным критериям наиболее желаемых для привлечения в экономическую сферу субъектов, с формированием их ценностно-целевых установок для расширения спектра их интересов, которые могут быть задействованы в рамках государственного управления. Важно стремиться к расширению спектра нематериальных интересов предпринимателя, которые могут выступать стимулами его поведения: общественное признание, уважение, социальная и экологическая ответственность, патриотизм и т. д. Это позволит расширить и спектр инструментов мотивационного управления: если в отношении «человека экономического» можно воздействовать, в основном, только путем регулирования рентабельности, что осуществляется преимущественно через налоговую систему, которая в российских условиях предельно централизована и относительно примитивизирована в целях упро-

щения налогового администрирования, то при расширении спектра интересов возникают дополнительные возможности нематериальных способов мотивации на уровне региона, местного сообщества, институтов социального партнерства и гражданского общества.

2. Операциональная мотивация, которая должна решать задачи стимулирования необходимых и желаемых видов экономической деятельности и дестимулирования нежелательной экономической активности.

Мотивационное управление экономикой можно рассматривать как управление предпринимательским ресурсом общества. При этом фундаментальная экономическая мотивация должна формировать этот ресурс (т. е. вовлекать необходимых обществу людей в экономическую активность, прививать им необходимые обществу качества и воздействовать на них через мотивацию, отсеивать из экономической сферы ненужных), а операциональная мотивация — собственно управлять ими в рамках экономической сферы. Принимая во внимание, что предпринимательский ресурс — это ресурс наиболее экономически активных (деятельностных) людей, с точки зрения теории социального управления этот концепт впоследствии может быть развит в концепт управления пассивным ресурсом общества.

Следует отметить, что мотивация предполагает взаимодействие субъектов, т. к. мотив возникает благодаря сознательному стремлению индивида. Таким образом, в рамках поставленной темы необходимо рассматривать взаимодействие следующих субъектов:

1. Государства как в качестве абстрактного института, так и в виде конкретных его органов.

2. Человека как экономического субъекта, причем как в качестве предпринимателя (т. е. собственно экономического субъекта), так и в качестве работника, который опосредованно выполняет трудовую функцию. Рассмотрение работника в качестве субъекта экономической мотивации важно, прежде

всего, в сферах, где сохраняется сильное государственное влияние, и предприниматели как таковые не сформировались или не могут сформироваться в силу определенных — например, правовых — ограничений. Речь идет о крупных государственных корпорациях, где функции собственника так или иначе реализует государство, а управление осуществляется менеджерами, которые по существу являются только лишь наемными работниками (Газпром, ОАО «РЖД», Сбербанк, вновь созданные государственные корпорации и т. д.). Правильно выстроенная система мотивации работников (включая топ-менеджеров) в этой сфере позволит не только обеспечить эффективное развитие этих предприятий и устранение ряда присущих им рисков и недостатков (отсутствие гибкости, инертность, коррумпированность), но и сформировать желаемое экономическое мышление потенциальных собственников бизнеса в этих сферах, которые так или иначе будут подлежать последующему разгосударствлению.

3. Общества как носителя согласованной для конкретной нации системы ценностей и вытекающих из них интересов. Общество в рамках исследования необходимо рассматривать, прежде всего, как источник и основной выразитель интересов и потребностей всего народа. Эти потребности транслируются, прежде всего, государству, которое принимает меры по их удовлетворению и защите.

Таким образом, ключевым субъектом, на мотивацию которого необходимо воздействовать в рамках управления, является человек — предприниматель (собственник) или руководитель хозяйствующего субъекта. Здесь важно обратить внимание на следующий момент: эффективное развитие экономики в ее чистом виде породило концепции необходимости формирования человека нового типа, **«человека экономического»**.

Идеально эффективным — с точки зрения чисто экономической — является человек, основной интерес которого заключается в зарабатывании денег, или который имеет иные

интересы, сводимые в конечном итоге к деньгам. Наличие у человека иных интересов и стремлений, с точки зрения экономики, является определенными ограничениями (традиционный уклад жизни, мораль, этика и т. п.). Такой человек, с экономической точки зрения, будет заведомо менее эффективным, потому что не сможет, например, работать в отдельных сферах в силу моральных установок (скажем, в игровом бизнесе, шоу-бизнесе, судебной сфере и т. п.); он может ставить себе сознательные ограничения по количеству времени, затрачиваемому на труд (вследствие необходимости уделять больше времени семье или для совершения религиозных действий и обрядов и т. п.). Тенденции глобализации — при их внимательном рассмотрении — направлены, в том числе, и на унификацию социально-психологических установок человека, на устранение ненужных, с точки зрения экономики, ограничений в виде традиций, этики, религии, а иногда — морали и нравственности.

Мотивы «человека экономического» просты и понятны: он нацелен на извлечение прибыли. Для этого он готов тратить время и иные свои ресурсы, это он считает высшей формулой успеха. Чтобы мотивировать такого человека ему достаточно «не мешать» — он сам заработает.

Очевидно, что такая модель человека неприемлема для российского общества, либо, если и приемлема, то в очень ограниченных количествах и под строгим общественным контролем.

Пока же в России сохранился менталитет теневого рынка в условиях легализации бизнеса. Основа российского экономического менталитета — экономическая безынициативность одних, составляющих основную массу населения, и сверхинициативность других, составляющих узкую прослойку предпринимателей, успешных во многом благодаря тому, что их сознание уже соответствует стандартам «экономического человека».

Таким образом, задачи мотивации экономической деятельности в России разноплановы и разновекторны. Оче-

видно, что в целом ряде случаев нужно применять отрицательную мотивацию для возвращения отдельных индивидов в рамки общепризнанных моральных, нравственных, правовых ценностей. Сделать это нужно, прежде всего, через формирование правосознания и последовательное применение юридической ответственности, а также реализацию принципа неотвратимости наказания.

С другой стороны, очевидно, что необходимо мотивировать определенную часть населения для более активного участия в экономической деятельности, для вхождения в состав предпринимателей. То есть, нужно создавать условия для привлекательности предпринимательской деятельности.

Третьим важным моментом является мотивация трудовой деятельности наемного персонала, результатом которой должен стать рост средней производительности труда.

Отдельную проблему представляет собой мотивация наемных менеджеров в государственных корпорациях, которая должна иметь целью формирование у них психологии собственника с последующим формированием из этих людей нового класса предпринимателей.

В рамках одноименного с темой доклада исследования, проводимого Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, был проведен обзор российского законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, на предмет использования в нем инструментов мотивации.

Предварительные результаты позволяют сделать следующие выводы.

Основной проблемой российского законодательства в сфере мотивации хозяйствующих субъектов является коррупциогенность правовых норм. Порядок принятия значительного количества решений не описывается, а остается на усмотрение чиновников.

Еще одной проблемой является малочисленность специальных льгот и мотиваций. Единственной отраслью, где при-

сутствуют индивидуальные льготы, остается сельское хозяйство. Однако эффективность этих инструментов налицо.

Большинство из тех норм, которые должны создавать мотивации, декларативны и реально не работают.

Наконец, как показывает обзор зарубежной практики применения аналогичных инструментов, сам набор инструментов в России значительно сужен по сравнению с используемым в практике зарубежных государств.

В рамках исследования был также проведен обзор зарубежной практики применения мотивационных инструментов. Были изучены опыт Евросоюза, Франции, Германии, США, Японии, Китая.

В практике государственного управления экономически развитых зарубежных стран применяются как меры поддержки бизнеса, так и принудительные меры государственного регулирования.

Основными мерами поддержки, предоставляемыми иностранными государствами, пользуются представители малого и среднего бизнеса, сельского хозяйства, субъекты инвестиционной деятельности, т. е. наименее защищенные и наиболее важные субъекты экономики. Поддержка крупного бизнеса почти не практикуется, за исключением небольших возможных налоговых льгот в определенных законом случаях (проведение НИОКР, внедрение инноваций, поддержка во время кризисов).

К основным мерам поддержки предпринимательства в зарубежных странах относятся — финансовые (компенсации, гарантии обязательств, субсидии, кредиты, дотации, налоговые льготы), информационные (бизнес-инкубаторы, информационные центры, венчурные фонды), проведение государственного заказа и т. д.

При рассмотрении мер стимулирования предпринимательства необходимо иметь в виду, что поддержка малого бизнеса и сельского хозяйства в странах ЕС всегда была объемнее и полнее, нежели в США и Японии. В этих странах упор

делается на создание исключительно рыночных механизмов с минимальной долей протекционизма государства.

Правовой основой поддержки предпринимательской деятельности является развитое законодательство, состоящее в основном из специальных законов. Кроме того, популярностью в иностранных государствах пользуются различного рода программы, устанавливающие различные меры поддержки предпринимателей в отдельных отраслях деятельности.

Принудительные методы государственного регулирования в большинстве стран с развитой экономикой практически совпадают (имеются лишь незначительные отличия).

В странах с развитой рыночной экономикой присутствуют многочисленные нормы, позволяющие государственным органам достигать равновесия в экономике и необходимого в данный момент перераспределения капитала.

Во всех без исключения странах принудительные методы экономического регулирования используются в отношении крупного бизнеса и, особенно, субъектов естественных монополий. Отметим, что эти методы используются в странах, «рыночность» экономики которых не ставится под сомнение.

Для того чтобы попадать под воздействие таких методов, необходимо относиться к субъектам крупного предпринимательства и заниматься одной из определенных отраслей (добыча полезных ископаемых, энергетика, транспорт, телекоммуникации). В ЕС к субъектам крупного предпринимательства относятся компании с численностью работников не менее 1000 чел. (в США — 1500, Японии — 800 чел.) и годовым оборотом не менее 10 млрд евро (в США — 8 млрд долл., Японии — 11 млрд долл.).

В сфере принудительных методов государства отсутствуют специальные юрисдикционные органы. Контроль за соблюдением законодательства осуществляют органы, ответственные за конкретную отрасль экономики. Основными органами, принимающими участие в рассматриваемой сфере, являются: правительство, Министерство экономики,

налоговые органы, антимонопольные органы, различные региональные администрации.

Правовое регулирование осуществляется налоговым законодательством и отраслевыми законами. Интересный опыт присутствует во Франции, где принят специальный циркуляр (закон) «Об обязанностях субъектов крупного предпринимательства». В этом циркуляре рассматриваются все вопросы, посвященные принудительным методам государственного регулирования.

Цели использования принудительных методов указываются в законодательных актах, посвященных регулированию определенных отраслей экономики. В принципе, они едины для всех стран и объединяются в три группы.

1. Экономический рост (увеличение производства продуктов, повышение производительности труда, совершенствование структуры спроса и предложения, развитие конкурентной среды).

2. Экономическая стабильность (поддержание стабильности цен, предотвращение гиперинфляции, поддержание и повышение уровня занятости, недопущение высокой безработицы, обеспечение сбалансированности доходов и расходов в бюджете и внешней торговле, достижение баланса между валовым предложением и валовым спросом).

3. Экономическая справедливость (перераспределение доходов, направление инвестиций в нужное русло).

Встречаются следующие методы принудительного государственного регулирования экономики:

- обязательные инвестиции в определенную отрасль экономики;
- обязательные инвестиции на определенной территории;
- обязанность компании соблюдать повышенные требования к продукции (услугам);
- обязанность компаний исполнять определенные социальные обязательства;
- развитие инфраструктуры;

- обязанность компаний диверсифицировать и развивать производство;
- установление обязательных цен на определенную продукцию на определенной территории (например, внутренние цены на бензин);
- обязанность компаний экспортировать определенную часть продукции в целях недопущения переизбытка такой продукции на рынке;
- обязанность реинвестирования определенной части прибыли в основные средства производства;
- обязанность согласования определенных действий с компетентным органом (касается выхода на внешние рынки и антимонопольного законодательства).

Перечисленные методы присутствуют в тех или иных сочетаниях во всех странах развитой экономики. Больше всего подобных методов в США, меньше всего в Великобритании.

Как правило, такого рода схемы реализуются следующим образом: организации, имеющие сверхприбыли (определяемые законодательством для отдельных отраслей), обязаны инвестировать в определенную отрасль или определенную территорию часть своих доходов. Невыполнение этого требования влечет принудительное изъятие средств компании и их инвестирование органами власти самостоятельно, а также наложение крупных штрафов или увеличение налоговой нагрузки.

Вторым вариантом подобной схемы является возложение обязанности на компанию, получающую поддержку или услуги государства в определенной сфере (соглашение о разделе продукции, налоговые льготы и т. п.), произвести расходы, предусмотренные договором или законом.

Наиболее популярными из вышеуказанных методов являются обязанности инвестирования в определенную отрасль экономики или территорию, а также обязанность обновлять основные средства производства. Эти обязанности присутствуют во всех рассматриваемых странах.

Так, в США субъект крупного бизнеса, имеющий по результатам налоговой отчетности чистую прибыль свыше 8 млн долл., обязан инвестировать 5% этой суммы, свыше 20 млн — 7%, свыше 50 млн — 10%, свыше 100 млн — 15%, свыше 350 млн — 18%.

В Японии существует несколько иной метод подсчета, заключающийся в подсчете рентабельности производства. Субъекты крупного бизнеса, обладающие рентабельностью свыше 5%, инвестируют 5% чистой прибыли, свыше 8% — 7%, свыше 13% — 10%.

Французское и немецкое законодательство предусматривает обязанность инвестирования для всех субъектов крупного бизнеса, обладающих чистой прибылью свыше 50 млн евро. Конкретная сумма обязательных инвестиций рассчитывается, исходя из социальной политики компании (уровень зарплат, создаваемые рабочие места, премии) и может составлять от 3 до 25%.

Объекты инвестирования несколько различаются в разных странах. В США и Германии компания вправе сама выбрать объект инвестирования (отрасль или территорию) из списка, предложенного федеральным Правительством. Во Франции и Китае объектами инвестирования могут быть только компании, чьи акции обращаются на бирже, или компании, проводящие НИОКР и включенные в специальные общегосударственные списки.

Срок инвестирования определяется, исходя из объекта, но при этом не может составлять менее трех лет. Инвестор получает все права акционера или кредитора (в зависимости от формы инвестирования).

Интересная практика существует в Японии. Согласно законодательству, каждая компания — субъект крупного бизнеса обязана перечислить средства на специальные счета уполномоченных банков или управляющих компаний, откуда они будут проинвестированы банком или управляющей компанией. В таком случае, банк или управляющая компа-

ния несут ответственность перед инвестором за результаты своего инвестирования.

Как уже отмечалось, во всех странах (кроме США) уклонение от обязательных инвестиционных перечислений ведет к обращению в суд со стороны органов власти. Если суд удовлетворит иск, то компания будет вынуждена выплатить штраф в двойном размере обязательных инвестиций, а органы власти получают возможность самостоятельно распоряжаться полученными средствами. В дальнейшем провинившаяся компания сможет претендовать только на половину положенных ей дивидендов.

Обязанность реинвестировать в основные средства возникает у субъектов крупного предпринимательства, участвующих в деятельности сектора реальной экономики. Так, в Германии транспортные компании не вправе использовать оборудование (поезда, самолеты и т. д.) со сроком амортизации более чем 75% от максимально допустимого для данного типа оборудования; телекоммуникационные компании не вправе использовать оборудование, не соответствующее специальным стандартам, которые разрабатываются и дополняются каждые 3–5 лет в зависимости от типа оборудования.

Во Франции и Китае каждый субъект крупного бизнеса, независимо от налоговой отчетности, обязан обновлять средства производства не менее чем на 5% в год. Выбор объектов обновления остается за компанией.

В США и Японии прямо предусмотрена обязанность субъектов крупного предпринимательства реинвестировать в основные средства не менее 10% чистой прибыли.

Любое неисполнение обязанностей по реинвестированию влечет санкции в виде штрафов на крупные суммы (в США — от 1 до 20 млн долл., Германии — от 500 тыс. до 15 млн евро) либо отзывы лицензий и принудительное прекращение деятельности. Кроме того, должностные лица компании привлекаются к уголовной ответственности, а сумма налоговых выплат резко увеличивается, т. к. чем старше обо-

рудование, тем больше налог на его использование. Обновление же парка оборудования, наоборот, влечет снижение налогового бремени и возможность получения дополнительных льгот в виде исключения оборудования из объекта налогообложения.

В Германии и США присутствует требование по развитию инфраструктуры территории, на которой находится крупный бизнес. В систему инфраструктуры входят: дороги, мосты, школы, детские сады и т. п.

В США, Китае, Японии и Франции присутствуют обязательные социальные требования к субъектам крупного предпринимательства. К ним относятся: минимальный уровень заработной платы (во Франции — 2 МРОТ, в Китае — 1,5 прожиточных минимума, в США — 5 тыс. долл. в месяц), обязательные пенсионные и страховые выплаты, обязанность премирования сотрудников один раз в квартал.

В Китае и Японии используется такой метод, как требование к телекоммуникационным и добывающим компаниям развивать производство. Темпы развития должны составлять не менее 2% в год. Кроме того, в случае необходимости такие компании обязаны в первоочередном порядке исполнять требования государственных органов о выполнении общественно важных работ (газификация отдаленных территорий и т. п.).

Установление обязательных цен используется практически во всех странах в отношении социально значимых товаров, таких как: продукты питания, медикаменты, бензин и т. д.

Интересный метод использует Япония. Для того чтобы представителю крупного бизнеса открыть новое производство, необходимо получить специальное разрешение Министерства экономики. Кроме того, открыть такое производство можно только на тех территориях, которые определит Правительство (как правило, это регионы с низкой занятостью населения и неразвитой инфраструктурой).

Очень полезным представляется опыт США и Германии. В этих странах любая компания, являющаяся субъектом крупного предпринимательства, обязана обращать свои акции на бирже. Кроме того, требования об обязательном обращении акций относятся ко всем добывающим компаниям. Такое положение способствует открытости и прозрачности деятельности компании.

Кроме субъектов крупного предпринимательства в рассмотренных сферах, обязательные требования установлены и в отношении компаний, производящих «социально опасные товары», такие как: табачная продукция, алкоголь, продукция эротического содержания, казино и т. п.

К таким компаниям предъявляются следующие требования: обязанность маркировать упаковку продукции с сообщением о ее потенциальной опасности и запрете продавать несовершеннолетним лицам; обязанность финансировать государственные программы борьбы с курением, алкоголизмом и т. п.; обязанность финансировать научные разработки, связанные с совершенствованием продукции и снижением ее опасности.

Отдельно стоит упомянуть об экологических обязательствах бизнеса. В случае если компания ведет экологически опасную деятельность, она обязана не только нейтрализовать вред своими силами, но и уплатить дополнительный налог на такую деятельность.

Кроме того, во Франции разрешается открывать экологически загрязняющие производства только на специально отведенных территориях.

Во всех развитых странах разработана система ответственности для предпринимательских структур. Как и в РФ, ответственность бывает гражданско-правовой, уголовной, административной.

Однако, в отличие от РФ, в развитых странах принята иная концепция ответственности, которая включает понимание того, что основная задача репрессивных норм — пре-

дупреждение правонарушений, а не наложение ответственности за их совершение.

К уголовной ответственности могут быть привлечены руководители и иные сотрудники компании за совершение деяний, предусмотренных Уголовным кодексом (во Франции к уголовной ответственности могут также привлекаться юридические лица).

Как правило, в сфере предпринимательской деятельности преступления признаются: неуплата налогов в крупном размере (обычно более 6 месяцев или на сумму свыше 50 тыс. долл. — в США, 20 тыс. евро — во Франции), неисполнение законного распоряжения органов власти, мошенничество, хищения в процессе банковских операций, принуждение к совершению сделок, преднамеренное банкротство и т. д.

Основные и наиболее распространенные виды ответственности — административная и гражданско-правовая. Именно к этим видам ответственности привлекаются предприниматели за неисполнение своих обязательств перед государством. Наибольшее развитие институт административной ответственности получил в США, где 68% всех дел являются административными.

К административной ответственности могут привлекать как суды, так и органы власти. В случае привлечения к ответственности органом государственной власти, лицо, на которое наложено взыскание, вправе обжаловать такое решение в суде.

Основными видами административной ответственности являются штраф и временное приостановление деятельности. В целом, нужно заметить, что система ответственности в зарубежных странах схожа с российской.

Основные отличия заключаются в размере штрафов и процессуальных аспектах. Например, размер штрафа в РФ за неуплату налогов исчисляется, исходя из суммы неуплаченного налога, и составляет от 20 до 40% от неуплаченной суммы. Такое же правонарушение в США влечет наложение штрафа в размере 300% от неуплаченной суммы.

Процессуальные отличия заключаются в системе рассмотрения дел о правонарушениях. Как и в РФ, гражданские дела рассматриваются в судебном порядке. Исключение составляет Китай, законодательство которого предусматривает возможность разрешения споров во внесудебном порядке. Для этого специально созданы комиссии по урегулированию гражданских споров. Решение таких комиссий приравнивается к судебному и подлежит обязательному исполнению. Положительным моментом является то, что сроки рассмотрения дел составляют всего 10 дней (в судах — минимум месяц).

От лица государства во всех странах выступают компетентные органы власти или прокурор. Особенностью зарубежной системы является невозможность отзыва или отказа от иска органами власти после его подачи, что способствует борьбе с коррупцией в органах власти.

В законодательстве Японии, Германии и США предусмотрена возможность списания штрафов во внесудебном порядке со специальных счетов компаний. Такие счета обязаны создать компании, ведущие деятельность в таких сферах, как: банковская, страховая, естественные монополии, транспорт.

Отдельно остановимся на процедуре отзыва лицензии. Эта мера считается одной из самых строгих, но может применяться органами власти во внесудебном порядке. Основания для применения такой санкции совпадают с российскими, но существует одна весьма интересная особенность. Одним из оснований отзыва лицензии является значительное количество жалоб на лицензируемое лицо в течение определенного срока (в США — год и 15 жалоб, в ФРГ — 6 месяцев и 10 жалоб). Такие жалобы служат основанием для проведения специальной проверки лицензирующими органами, по результатам которой решение принимает специальная комиссия, состоящая из общественных деятелей.

Как видно из достаточно кратко приведенной в докладе справки по зарубежному опыту использования мотива-

ционных инструментов, спектр применяемых за рубежом инструментов значительно шире используемых в России. Очевидно, что внедрение только этих механизмов способно существенно упростить решение проблем в устранении многих диспропорций в российском законодательстве.

Проводя более подробный анализ российского законодательства, становится ясным, что потенциал использования мотивационных инструментов еще больше.

Так, например, анализ налогового законодательства Российской Федерации позволил выявить следующие основные проблемы.

1. Основные налоги сконцентрированы на федеральном уровне и уже оттуда перераспределяются между регионами в рамках бюджетного процесса. В итоге, регионы лишены возможностей собственного маневра доходами. Имеющиеся в их распоряжении налоги не позволяют проводить эффективную политику развития в отношении расположенных на их территории экономических субъектов.

2. Налоговое законодательство содержит достаточно мало налогов в отношении тех или иных видов деятельности. За исключением НДС, сборов за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, транспортного налога (хотя это скорее налог на имущество, а не на вид деятельности) и налога на игорный бизнес — иных налогов по видам деятельности нет. Это существенно сужает инструменты регулирования экономической активности по видам деятельности.

3. Налоговое законодательство в настоящее время не позволяет учитывать региональную специфику: уровень налогообложения на территории всех субъектов Федерации примерно одинаковый. В то же время, зарубежный опыт показывает, что могут быть существенные дифференциации — например, повышенные налоги на ведение бизнеса в густонаселенных и развитых районах и снижение налогообложения в других регионах. Такие механизмы (возможно, в виде спе-

циального налога) должны быть введены и осуществляться на федеральном уровне с участием регионов. Все налоги, направленные на перераспределение производительных сил, должны взиматься на федеральном уровне. Поэтому это должен быть либо специальный налог на ведение бизнеса в отдельных регионах, либо это можно сделать через земельный налог и налог на имущество организаций: достаточно установить зонирование на земельный налог (дифференцировать ставки земельного налога по федеральным округам и субъектам Федерации), а также налог на имущество организаций, как производительные силы начнут перераспределяться. Параллельно можно дифференцировать ставки на земельный налог в зависимости от категорий земель (например, стимулировать промышленное производство, энергетику), а также дифференцировать ставки налога на имущество в зависимости от его вида — можно установить повышенные ставки на нефтедобывающее оборудование, спиртопроизводящее оборудование и т. п., при этом ставки должны быть регрессивные, чтобы стимулировать обновление этих основных средств. Хотя такой налог, наверное, будет сложно администрировать, поэтому его можно преобразовать в налог с продаж с этих видов имущества.

4. Необходима модификация налога на имущество организаций, земельного налога и налога на имущество физических лиц. Первые два налога должны играть роль регулятора размещения производительных сил, при этом логично сделать земельный налог региональным с широкими возможностями муниципалитетов. Налог на имущество физических лиц должен начать исполнять функцию налога на роскошь и регулятора экономической активности граждан — необходимо снижать ставки налога на имущество, используемое в экономической деятельности (начиная от квартир и автомобилей и заканчивая ценными бумагами) и повышать налоги на дорогое имущество или на избыток имущества (несколько квартир у одного владельца, дорогие автомобили, яхты, землевладения и т. п.).

5. Налоговое законодательство почти не учитывает и мало влияет на политику государства в области регулирования размеров предприятий. Относительное внимание со стороны государства проявлено к малому бизнесу — в виде упрощенной системы налогообложения. Однако установленные ею параметры — это параметры действительно малого бизнеса. При этом крупный бизнес дополнительными налогами или иными обременениями (как это делается во многих экономически развитых странах) не облагается, а зачастую это делается в неформальном порядке (примером может служить исключение оплаты «в конвертах»).

Завершая, необходимо отметить следующее. Внедрение государственно-управленческих инструментов мотивации частных хозяйствующих субъектов должно осуществляться на системной основе для реализации основной ценности: расширение возможностей государства в управлении поведением частного капитала при принятии им хозяйственного решения для согласования его интересов с интересами общества и государства. Эти возможности должны позволять государству в условиях рыночной экономики, используя инициативу предпринимательского сообщества, достигать следующие цели:

- 1) обеспечивать перелив капитала по отраслям и регионам, управление рентабельностью;
- 2) обеспечивать инновационное развитие экономики: инвестирование в обновление средств производства, технологии управления, повышение экологической безопасности, ресурсосбережение, производительность труда и т. п.;
- 3) стимулировать сокращение разрыва в доходах разных групп населения;
- 4) способствовать борьбе с коррупцией и теневой экономикой;
- 5) обеспечивать управление социальной политикой хозяйствующих субъектов (достижение оптимальной

доли оплаты труда в балансе хозяйствующего субъекта, стимулирование расходов на жилищное, пенсионное обеспечение, обучение, лечение и иную социальную инфраструктуру).

Для достижения этих целей должен быть модернизирован существующий и создан новый инструментарий мотивационных инструментов. В первую очередь, существенной доработки требует налоговое законодательство Российской Федерации. Прежде всего, налогообложение должно начать выполнять осознанную стимулирующую функцию. В настоящее время налогообложение носит явно фискальный характер, при этом скорее неосознанно возникают и стимулирующие эффекты, пока во многом отрицательные — к ним можно отнести расслоение общества по доходам в результате плоской шкалы налога на доходы физических лиц, практику «серых» зарплат в результате применения единого социального налога, низкую конкурентоспособность промышленности и неравномерную налоговую нагрузку по сравнению с сырьевым сектором в результате применения НДС.

Сама налоговая система, распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы требуют тщательного пересмотра с тем, чтобы региональные и местные органы могли более эффективно использовать стимулирующую функцию налогообложения.

В отдельных случаях целесообразно вводить целевые налоги и налоговые льготы для стимулирования или дестимулирования локальных экономических процессов: так, например, увеличение ставок налога на доходы физических лиц по дивидендам юридических лиц способно ограничить потребление и связанную с ним инфляцию, а при введении инвестиционных налоговых льгот резко увеличить инвестиционную активность бизнеса. Изменение практики взимания налога на имущество организаций с введением обязательной его уплаты в бюджет по месту нахождения имущества способно существенно восполнить бюджеты многих субъектов Российской Федерации,

сделать региональную инвестиционную и социальную политику крупных российских компаний более ответственной.

Подобные решения могут быть найдены и в других сферах государственной экономической политики — инвестиционной, социальной, административно-юрисдикционной. Главным является внедрение в практику государственного управления соответствующего принципа принятия решений в сфере экономики: решение, принятое в интересах общества должно быть таким, чтобы бизнесу было выгодно его наиболее усердно исполнять. Внедрение такого принципа с одновременным отказом от каких-либо идеологических (но не правовых!) ограничений при принятии решений способно создать совершенно новые механизмы управления экономическим развитием.

Вопросы к докладчику и ответы

Вопрос (В.С. Комаровский):

Как Вы соотносите тонкую настройку экономики с теми процессами, которые сейчас происходят в мире? Я имею в виду развитые страны, когда говорится о необходимости изменения модели капитализма. В частности, это часто звучит у Президента Франции Николя Саркози. Достаточно ли этой тонкой настройки, чтобы предотвратить или сгладить те негативные процессы, которые сейчас приобрели всемирный характер? Я говорю не только о финансовом кризисе. Каковы границы этой тонкой настройки? Что с ее помощью можно сделать? Может, в России просто не та модель, в которую тонкая настройка никак не впишется? Это очень важный для нас вопрос.

Ответ:

Спасибо, это действительно очень важный вопрос. Он, наверное, намного шире, чем тема доклада. Я могу сказать, что сравнивать модель экономики и инструменты тонкой настройки, наверное, не стоит, в силу того, что тонкая настройка — это инструмент государственного управления. Его основная суть в том, чтобы создать экономическому субъекту (ведь тонкая настройка может применяться для регулирования любого социального направления, а не только экономики) такие условия, в которых регулируемый субъект был бы заинтересован в максимальной реализации собственных интересов, при этом работая на реализацию интересов государства.

Реплика (В.С. Комаровский):

Вы же сами сказали, что это очень непросто...

М.В. Виллисов:

Да, это непросто.

Вопрос (В.С. Комаровский):

Ясно, что в Германии, Японии и даже в Китае что-то делается, а в России вроде ничего не делается. Может, в России и сделать-то ничего нельзя из-за существующей системы?

Ответ:

А что Вы подразумеваете под существующей системой? Если говорить о том, что у нас сложилась система, скажем, слишком развитого сектора государственного капитализма, высокая экономическая концентрация, то, в принципе, именно для таких инструментов нет ничего сложного в том, чтобы эту систему разобрать и сделать другой. Во-первых, достаточно просто начать реализовывать часть положений российского законодательства, которые уже предусмотрены, а, во-вторых, все-таки внедрить особые механизмы регулирования применительно к крупным хозяйствующим субъектам. Сама решимость для использования таких механизмов — это уже вопрос в большей степени политический. Как было отмечено в докладе, когда в начале 2000-х гг. произошло упрощение правил государственного регулирования, то взамен системы взаимоотношений, которая была основана все-таки на каких-то законодательно установленных преференциях, пришла другая система — система, основанная на неких личных, формальных или чаще всего неформальных отношениях. Они в какой-то мере заменили эти тонкие настройки. Крупные российские корпорации — такие как Газпром — часто берут на себя какие-то социальные обязательства. Не потому, что этой корпорации выгодно их на себя брать, а по причинам того, что корпорация управляется конкретными людьми, которые, находясь в каких-то отношениях с людьми государственной власти, несут на себе лично какие-то обязательства. Мы все понимаем, что эта система — в сравнении с системой, основанной на правовых регуляторах, — очень нестабильна и ущербна, ввиду того что, если поменяется этот личный фактор, и он не будет работать, в принципе никто и не обяжет бизнес что-либо делать.

Буквально на прошлой неделе мы со Степаном Степановичем Сулакшиным были в Салехарде, столице Ямало-Ненецкого АО. В общении с конкретными представителями окружной Администрации обсуждались вопросы взаимодействия их

как региональной власти с Газпромом как крупнейшим экономическим субъектом, который составляет основу экономики, в том числе и этого округа. Они сами вполне конкретно ответили на вопрос: «На чем основывается ваш успех и ваше взаимодействие с Газпромом? На каких-то правовых нормах?». Нет, они основываются на том, что у данных конкретных государственных служащих, у данных конкретных менеджеров компаний, входящих в систему Газпрома, сложились отношения, когда менеджмент понимает, что он должен нести какие-то социальные обязательства на территории округа. Правовых механизмов, которые позволили бы обязать либо мотивировать хозяйствующие субъекты на решение каких-то вопросов — социальных, экологических, любых — их сейчас нет. Существуют некие нормативы, нормы ответственности за экологический ущерб и т. п., но без этого доведка в виде системы неформальных личных отношений они не работают.

Если Вы говорите о том, что наша модель невосприимчива к тонким настройкам по этим причинам, по причинам того, что у нас большинство взаимоотношений строится вне рамок правового поля, то, наверное, я здесь полностью Вас поддержу. Конечно, общим условием реализации тонких настроек является развитие правосознания и правового государства, о чем у нас постоянно говорится. Но это общее системное условие.

Вопрос (С.С. Сулакишин):

Некоторое время назад был такой заметный первоисточник словосочетания «тонкие настройки» — это был премьер-министр Михаил Касьянов. Он говорил о тонких настройках Правительства. Можно ли соотнести его намерения, вероятное содержание предполагаемых управленческих действий и содержание управленческих действий, о которых у Вас идет речь?

Ответ:

Я, к сожалению или к счастью, не знаком близко с планами Касьянова по поводу внедрения тонких настроек. Сам термин

я впервые услышал от С.Н. Сильвестрова здесь же, за этим столом, когда мы обсуждали идею ссудного фонда промышленности, теперь — государственного инвестиционно-кредитного фонда. Он говорил о том, что широко применяемая в зарубежных странах практика этих тонких настроек позволяет (речь шла о финансовой сфере) ее достаточно эффективно регулировать в плане формирования инвестиционных ресурсов, их целевого направления и перераспределения. Это все достигается не некими очевидными либо директивными способами, а тем что в многочисленных, так скажем, отправных точках, либо в точках выбора конкретных хозяйствующих субъектов существуют такие условия, которые мотивируют эти хозяйствующие субъекты к принятию именно тех решений, которые по цепочке приводят к общему эффекту. Результатом является формирование фондов развития, выполнение НИОКР, развитие высоких технологий и т. д.

Отвечая на поставленный вопрос, я не могу сравнить эти планы, но, наверное, если они появились именно в таком ключе, а не с целью того, чтобы под маркой тонких настроек лоббировать интересы крупных компаний и создавать им преференции, то идея, в общем-то, очевидная. Другой вопрос, что реализовать на практике ее очень сложно.

Вопрос (В.Э. Багдасарян):

В письменном варианте доклада у Вас присутствует фрагмент с критикой модели экономического человека. Понятно, что интересы у человека могут быть не только экономические. Используете ли Вы в предлагаемой рецептуре какие-либо механизмы мотивации экономического поведения за счет неэкономических мотиваторов?

Ответ:

Этот вопрос в устном докладе я обошел вниманием просто потому, что в ходе исследования мы несколько раз «соскакивали» с основного пути именно на эти вопросы. Анализ

концепции экономического человека, с точки зрения государственного управления и инструментов возможного управления этим человеком, показывает, что администратору экономический человек удобен и выгоден просто потому, что у него прозрачная и очень понятная мотивация. Он лишен «отягчающих» факторов в виде традиций, норм морали, которые препятствуют его экономической эффективности. Там где он видит максимальную прибыль при условии обеспечения безопасности своего бизнеса, там мы его и встретим, в те сферы он и направится. Администрирование такого рода субъектов, наверное, упрощается, поэтому оно может в какой-то краткосрочной перспективе оказаться более эффективным. Однако со стратегической точки зрения или с точки зрения возможности применения именно тонких настроек и маневра эта концепция проигрывает концепции активного формирования сознания и перечня, скажем, набора мотиваций (особенно нематериальных) этого предпринимателя. Если цель государственной политики — поставить управление не только уже возникшими и существующими в обществе предпринимателями, но и активное формирование их сознания, т. е. внедрение в качестве базовых для них мотивов и интересов каких-то нематериальных — к примеру, общественного признания их деятельности, реального внедрения перечня их приоритетов, социальной ответственности перед территорией и т. д., — то это позволит существенно расширить набор мотивационных инструментов. Сейчас они, отчасти, присутствуют. Так, существуют всевозможные награды, премии и конкурсы — например, премии в области качества, знак «Народная марка». Эти вещи, выступающие в качестве нематериальных стимулов и создающие, говоря на экономическом языке, реальную капитализацию хозяйствующим субъектам через те же самые нематериальные активы, уже играют какую-то роль. В этой части исследование еще ведется, и я надеюсь, что мы получим результаты, показывающие, какую именно роль эти факторы играют в мотивации.

Если говорить о другом проекте Центра — об изучении вопросов производительности труда, — там такие исследования проводятся. Надо отметить, что механизмы мотивации персонала и предпринимателей очень схожи. В исследовании отмечалось, что нематериальные факторы, нематериальные мотиваторы играют значительную роль, иногда сопоставимую с материальным фактором в виде зарплаты. Поэтому, конечно, нельзя недооценивать значение нематериальных интересов, нематериальных факторов. Я лично выступаю за то, чтобы проработать и, вполне возможно, в итоге предложить некую модель формирования сознания какого-то типа российского предпринимателя.

Вопрос (А.Н. Медушевский):

Я хотел бы спросить: изучали ли Вы историю того, как эти механизмы настройки уже применялись в государстве? В этой связи вопрос касается особых экономических зон и так называемых налоговых резерваций, или же, к примеру, попытки выселить игорный бизнес, для которого предлагается создать особую зону, так сказать, российский Лас-Вегас. Не кажется ли Вам, что такие попытки уже предпринимались и имеет смысл посмотреть, насколько они эффективны?

Ответ:

Действительно, такие попытки предпринимались, и они были рассмотрены. Было указано на то, что практика применения и специальных налоговых режимов, и так называемых «внутренних оффшоров», особых экономических зон в условиях России была. В частности, одним из пунктов обвинения со стороны налоговых органов против ЮКОСа — а затем и против руководства данной компании — было как раз обвинение в противоправном использовании механизма налоговых льгот, которые предоставлялись в некоторых республиках РФ и закрытых административно-территориальных образованиях. Эти механизмы создавались, по моему мнению, в первой

половине и середине 1990-х гг. на волне своего рода романтизма, когда действительно было огромное желание добиться наиболее выгодных экономических условий для развития бизнеса и промышленности. Но, как обычно, на практике это все выливалось в совершенно неприемлемые формы. Например, в ряде республик — в Калмыкии, на Алтае — создавались так называемые оффшорные зоны, что выглядело просто как торговля регистрацией компаний на данных территориях. Фактически они никакой деятельности на территории республики не вели, никакое производство не развивали, а использовали это для выстраивания различных схем минимизации налогообложения. Сейчас это тоже активно применяется, но уже с использованием не внутрироссийских оффшоров, а зарубежных. В общем-то, наверное, предпринимателю логично вести себя таким образом, особенно если эта деятельность остается безнаказанной. Это всегда происходит при выборе, а свободу выбора в данном случае никто не нарушал. Подобное поведение будет возникать при соотношении размера выгоды и размера возможной ответственности.

Еще одним из основных принципов, без которых невозможно реализовать тонкие настройки, является достаточно жесткий и высокий уровень ответственности, а базовый принцип правоприменения — неотвратимость наказания.

Реплика (А.Н. Медушевский):

Вы хотите регулировать это, а китайцы пошли по пути использования человеческих пороков. Это совершенно разные методики.

М.В. Вилисов:

Конечно, и такая методика может быть использована. Вы очень точное словосочетание употребили — «резервация для игорного бизнеса». Мы можем как государственные управленцы рассматривать бизнес как некое неизбежное зло, т. е. есть люди,

которые всегда стремятся к наживе. Давайте дадим им возможность зарабатывать, но будем их активно использовать и в каких-то своих целях. Наверное, это даст определенный эффект, но напроць, как мне кажется, лишит социальной значимости и признаваемой обществом культуры ведения этого вида деятельности. Нужно ли это в долгосрочной перспективе России, чтобы на предпринимателя, подобно началу 1990-х гг. смотрели как на человека в малиновом пиджаке с бритым затылком, т. е. нисколько не отличая его от обычного криминального субъекта? Я думаю, не нужно. Все-таки выбор России — это идти по пути выстраивания, во-первых, правовых механизмов регулирования этих вопросов, во-вторых, по пути формирования приемлемой для общества идеологии предпринимателя.

Вопрос (А.И. Соловьев):

Как Вы считаете, в условиях безнаказанности предприниматель с развитым правосознанием будет ориентироваться на принципы?

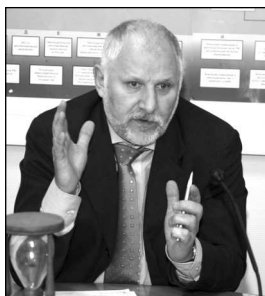
Ответ:

Нет, конечно. Вернее, теория права говорит о том, что в условиях развитого правосознания человек действует в правовых рамках и без угрозы ответственности за содеянное. Я бы назвал это более высоким уровнем развития человека. Наверное, таких людей в современном обществе еще очень мало. Но они были всегда. Под влиянием религиозных норм появлялись определенные люди, некоторые из них причислены к лику святых. Безусловно, процент таких людей очень невелик. Все-таки основным сдерживающим фактором является ответственность и даже не сама ее тяжесть, а именно как неотвратимость наказания и справедливость этого наказания.

В дискуссии выступили:



С.П. Перегудов



С.С. Сулакшин



В.Э. Багдасарян



Б.Н. Порфирьев



В.С. Комаровский



А.Н. Медушевский



А.И. Соловьев

Государство диктует нормы поведения и крупным частным корпорациям, и корпоративному сектору в целом

С.П. Перегудов, доктор исторических наук

Доклад мне очень понравился. Проблема мотивации действительно очень серьезная и важная и заслуживает того, чтобы ее обсуждать и исследовать. Настрой доклада весьма критический и, понятно, почему. На самом деле, использование мотивации субъектов в российской экономике, если и есть, то оно минимально. Хорошо, что в докладе приведены материалы западного опыта, это тоже весьма существенно.

Но что мне хотелось бы сказать об основном содержании доклада. Каких-то вещей в докладе не хватает, какие-то точки над *i* еще не расставлены. В докладе совершенно справедливо критикуются — либеральная, олигархическая, государственно-корпоративная модели. Но, собственно, какую модель предлагает автор? Мне кажется, эту модель можно назвать партнерской, потому что речь идет именно о создании системы партнерских отношений между бизнесом, обществом и государством. Когда говорится о государственно-корпоративной модели, то имеется в виду, в основном, модель отношений государственных корпораций и государства. На самом деле государственно-корпоративная модель более широкая, потому что государство настолько сейчас укрепилось, что оно где-то диктует нормы поведения и крупным частным корпорациям, и корпоративному сектору в целом. Но отношения между корпоративным бизнесом, государством и обществом у нас настолько неотрегулированы, настолько забюрократизированы, что они требуют очень серьезных изменений, очень серьезной реконструкции.

В этой связи мне непонятно: когда Вы, Максим Владимирович, говорите о западном опыте, Вы останавливаетесь лишь на налоговой системе, правовой системе и т. д. Но ведь как раз западный опыт дает очень четкую и интересную картину формирования отношений бизнеса, общества и власти. Если прежде это была так называемая трипартистская модель, т. е. модель отношения бизнеса, власти и профсоюзов, то сейчас это новый трипартизм, или новое социальное партнерство. Мне кажется, если Вы будете дальше работать над этой темой, то в той части, которая касается западного опыта, как раз необходимо прописать эту систему нового социального партнерства — как она работает на приращение мотивации и бизнеса, и общества, и государства, на их взаимную притирку и согласование интересов. Тогда Вам легче будет выйти и на российские проблемы, потому что наш современный трипартизм — это, как я уже писал некоторое время назад, издевательство над трипартизмом. А о новом социальном партнерстве вообще говорить не приходится. Хотя именно эти отношения, в какой-то мере институционализированные, сейчас назрели и буквально «просятся», чтобы их так или иначе устанавливали.

Сегодня я прочитал в Интернете сообщение о том, что Медведев на Президентском совете по инновационным проектам и образованию предложил, чтобы строительство школ, которое сейчас иногда по принуждению ведет бизнес, стимулировать компенсацией затрат, которые делают компании при строительстве школ, за счет уменьшения налогообложения. Это один маленький пример, который говорит о том, что в каком-то плане наши власти сейчас начинают думать над тем, каким образом мотивировать такого рода государственно-частное партнерство и взаимный интерес.

И второй момент. Я не совсем согласен с Вами, когда Вы пишете и говорите о том, что бизнес делает целый ряд социальных вложений «не потому, что это ему выгодно». У Вас на 5-й странице этот же тезис очень четко прописан: «Важно

стремиться к расширению спектра нематериальных интересов предпринимателя». Поскольку я довольно долго занимался с моими коллегами вопросами социальной ответственности, корпоративного гражданства (мы только что закончили книгу по корпоративному гражданству), могу с полным на то основанием сказать, что сейчас основная мотивация для социальных инвестиций и для деятельности бизнеса в этой сфере — материальная. Ведь речь идет о т. н. репутационном человеческом и социальном капитале, и затраты на него окупаются для бизнеса и в чисто материальном плане, повышается эффективность, конкурентоспособность и т. п. То же самое можно сказать и относительно роста доверия к бизнесу, которое возрастает по мере роста социальных инвестиций. Оно тоже окупается в материальном плане. Когда говорят о социальных инвестициях, сейчас очень в ходу такое понятие как *business-case*, т. е. о деятельности в интересах бизнеса, которые реализуются при проведении такого рода инвестиций. Нельзя сказать, что здесь присутствуют только эти материальные интересы, но в том числе и материальные.

Последнее, о чем я хотел бы сказать, касается опять же западного опыта. Я довольно внимательно в последние годы следил за тем, как западные эксперты и научные круги реагируют на те моменты, которые связаны с социальными инвестициями, социальной ответственностью. Журнал *Economist*, долгие годы известный своим исключительно скептическим отношением к социальной ответственности бизнеса, поддержкой фридмановской позиции, в соответствии с которой единственный мотив, которым должен руководствоваться бизнес, — это прибыль и только прибыль, около года назад резко поменял свою позицию. 19 января этого года он опубликовал большое приложение о социальной ответственности бизнеса, которое было озаглавлено «This is good business». И там убедительно доказывалось, что социальные инвестиции, социальные нормы поведения «это хороший бизнес». Я советую Вам, Максим Владимиро-

вич, посмотреть этот номер, там о мотивациях бизнеса есть очень много интересного.

Я уже сказал, что в Вашем докладе, при всей его основательности, есть некоторые «белые пятна» и потому посоветовал бы при дальнейшей работе над темой постараться их закрыть.

Технология управления не менее важна, чем теория

*С.С. Сулакишин, доктор физико-математических наук,
доктор политических наук*

Мне хотелось бы внести коррективу, чтобы повысить дискуссионный градус в связи с теми высказываниями, которые, как мне кажется, свидетельствуют о несколько неточной интерпретации или восприятии доклада и самой работы. Участники заговорили о моделях социально-экономического устройства, о российских моделях, западных, о том, в чем их различие. Да не при чем тут эта разница, потому что система, в рамках которой идет поиск обсуждаемых тонких настроек, совершенно одинакова. Почему? Потому что речь идет о типовом субъект-субъектном треугольнике (рис. 1). Первый, самый агрегированный агент отношений — государство, с ним еще и общество (будет понятно, почему они вместе слились в такую двудольную фасолину). Второй — бизнес или собственник или работодатель; третий — наемный работник. Вот, собственно, вся система, в которой идет поиск регуляций. Согласитесь: что в России, что в зарубежных государствах эта система в такой постановке имеет абсолютно идентичный и тождественный вид.

Взаимодействуют субъекты по поводу своих интересов. Что это за интересы? Здесь стоит посмотреть на баланс

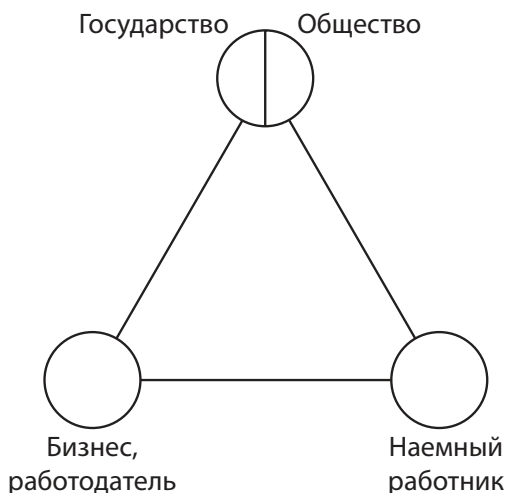


Рис. 1. Субъектное поле

предприятий, его структуру можно увидеть и в балансе ВВП страны. Это следующее: прибыль, ресурсные издержки производства, оплата труда, налоги (рис. 2). Опять-таки, классическая, стандартная структура. Где чьи интересы? Прибыль, естественно, — это бизнес. Государство — это, естественно, налоги, ресурсосбережение в макронациональных параметрах. Оплата труда — это работник. Очевидно, что сосуд един, и изменение одного параметра влияет на другие параметры. Вывод: интересы взаимоувязаны и конфликтуют друг с другом. Поэтому обсуждаемая задача состоит не в том, чтобы создать какую-то новую модель (партнерства, трипартизма или еще чего-нибудь заумного), а спуститься на грешную землю государственного управления в инструментальном смысле этого слова. Идет поиск тех технологий, которые употребляет государство как конечный агент, устанавливающий правила поведения для всех. Государство выше в этом смысле любых агентов и субъектов взаимоотношения,



Рис. 2. Баланс предприятия

и у него должны быть совершенно конкретные нормативно-правовые регулирующие инструменты.

В дискуссии приведен пример Налогового кодекса, но на самом деле в работе этих примеров очень много: в Бюджетном кодексе в части всяческих субсидиарных назначений, в инвестиционном законодательстве, в инновационном и т. п. Речь идет на достаточно утилитарном уровне. Каковы инструменты, чтобы конфликтующие интересы трех субъектов отношений были бы сбалансированы в едином, гармоничном, синтетическом выражении. Если говорить об эволюции на территории нашей страны, то еще раз хочу заземлить уровень дискуссии в утилитарном, инструментарном, управленческом пространстве. Очевидно, что у нас происходит переход от администрирования в огосударствленной экономике к мотивационному типу управления. К сожалению, есть путь, ведущий к нему, а есть путь, ведущий от него. Путь, ведущий от него, я возражаю С.П. Перегудову, — это путь, которым сейчас идет финансово-экономический блок Правительства.

Ссылка на высказывание Медведева менее актуальна, чем последовательные действия Минфина и нескольких правительств, которые придерживаются логики вырезания, выкорчевывания любых инструментарных воплощений тонкой настройки.

Я хотел бы уточнить, что это за тип такой — этой самой тонкой настройки? Если мы действительно сторонники снятия конфликта, надуманного в дискуссиях, такого идеологизированного, удаленного от реальной практики управления, — типа либерализм против этатизма, свобода против дирижизма — если нам неинтересна дискуссия на языке такого уровня, то должно быть гораздо более интересно, как, сохраняя конституционное право на самостоятельную хозяйственную деятельность бизнеса, заставить его, тем не менее, не административным образом, но мотивационным соотнести свой интерес (уровень прибыльности и рентабельности) с уровнем оплаты труда, с инновационными процедурами, уменьшающими издержки производства, ну и, соответственно, с налоговой дисциплиной. Т. е. корпоративный эгоизм бизнеса попытаться модифицировать в психолого-поведенческом пространстве и направить на поиски достижения баланса интересов указанных на рис. 1 трех агентов. Вот в чем такая, может быть, нематериальная, политическая цель этого инструментарного поиска. Но поиск, действительно, идет не на уровне идеологии, а на уровне инструментов. Причем, хочу уточнить, что это немного упрощенное представление, что единственным интересом бизнеса является прибыль. На самом деле там есть еще один столь же естественно присущий бизнесу — цивилизованному, нецивилизованному, но хотя бы с элементарным инстинктом самосохранения — принцип. Если мы нарисуем прибыль (рис. 3) на оси времени (нашей жизни, жизни бизнеса), то максимизация прибыли в какой-то момент ведет к рискам и возможности, в том числе, исчезновения самого бизнеса, нестационарным процессам. Поэтому на самом

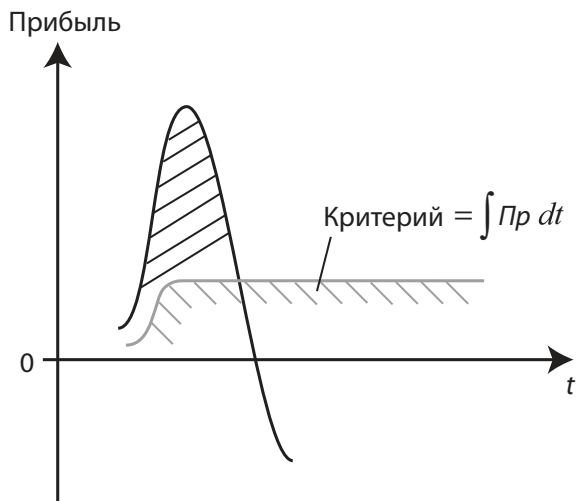


Рис. 3. В чем интерес бизнеса

деле критерий интереса бизнеса — это не прибыль как таковая, а интеграл по времени, площадь на рис. 3, которая может быть достигнута. При высочайшей прибыли — большие риски, при умеренной прибыли — длительное, устойчивое существование бизнеса с получением доходов в виде интеграла. Поэтому какие-то имманентные, цивилизационные, надэгоистические компоненты в поведении бизнеса все равно существуют естественным образом.

Итак, речь идет об инструментарии. Что такое мотивация? Это, конечно, способ поставить бизнес в условия выбора решения, которое ему выгодно. Но оно будет выгодно в этих условиях и двум другим субъектам отношений. Ну, например, в докладе говорилось, что государству, обществу целесообразно, чтобы бизнес занимался инноватизацией. Понятно, почему. Он будет снижать издержки, за счет чего может быть увеличена оплата труда. Его целесообразно мотивировать к переливам капитала по регионам и видам эко-

номической деятельности. Его целесообразно мотивировать к социальной ответственности в части оплаты труда, в части социального пакета, в части благотворительности. Его целесообразно мотивировать к устойчивому типу развития и ведения хозяйства. А что это такое? Как это, мотивировать? Есть какая-то шкала условий, вернее, целевой функции. Предположим, мы хотим добиться отраслевого перелива капитала из сырьевой области в высокотехнологическую область видов экономической деятельности с высокой нормой передела, с высокой общественной эффективностью производства. Но рентабельность, как это сегодня происходит по этому спектру видов экономической деятельности, имеет обратный вид (рис. 4). Государство, фактически либо устанавливая, либо абстрагируясь от этого обстоятельства, создало такую фактическую шкалу рентабельности, которая мотивирует бизнес по этой шкале целевой функции быть сырьевым. Совершенно ясно, что бизнес будет перетекать в сырьевую сферу, переводить свои капиталы, консервировать

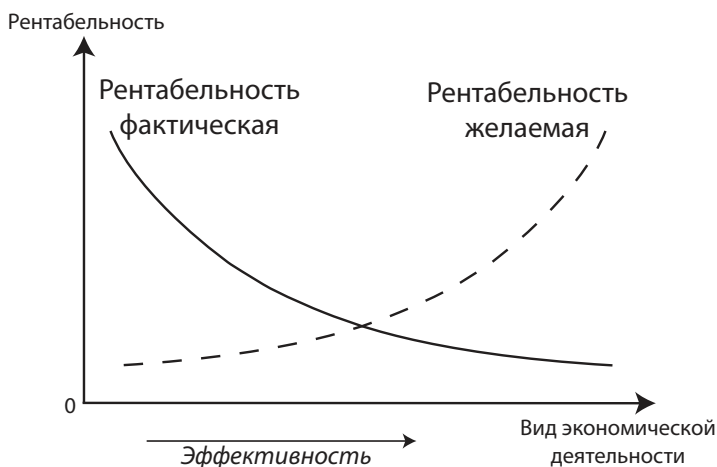


Рис. 4. Спектр рентабельности

сырьевую направленность деятельности экономики в целом. Как заставить его перейти в правую область? Конечно же, надо создать иную кривую рентабельности. Какими методами? Методами налогообложения. Это — способ, который классически называется пряником. Но есть и второй способ мотивации — об этом говорилось сегодня, когда прозвучало «механизм ответственности». Это — кнут, налоги, которые должны стать падающими с ростом нормы передела. Тогда возникает по шкале искомого эффекта очень важный принцип — дифференциация условий хозяйствования. Так вот, тонкая настройка в виде дифференциации условий хозяйствования — это принципиальная управленческая вещь, от которой также принципиально современное Правительство уходит: упрощается система налогов, упрощается система администрирования. В этом есть позитив, как они говорят, что чем проще система, тем она прозрачнее, тем выше налоговособираемость. Но теряется возможность мотивационного управления тонкими деталями.

А ведь не только виды экономической деятельности важны. Важно еще региональное распределение капитала по стране. Ну какой бизнес поедет в вечную мерзлоту, в Магадан или еще куда-нибудь, если его *ничто* не мотивирует туда направиться? Там транспортные, энергетические издержки выше, социальный пакет должен быть больше. Если не будут созданы искусственно условия дифференцированного распределения гешефта по территории, то туда никто не поедет. Если требуется найти какой-то определитель для подобного типа управления, то мы его нашли и предлагаем в виде *градиентного управления*. Создается градиент интересов бизнеса. Его внутренний позыв, посыл в силу того, что он и то, и это стремится достичь, подвигает направляться в ту сторону, которую государство устанавливает в силу своих интересов, интересов наемного работника, интересов самого бизнеса тоже, потому что государство, конечно, более объективно, скажем, с точки зрения долгосрочного устойчивого развития.

И еще одна иллюстрация, о которой говорил докладчик, мне кажется очень важной и интересной — это особенности мотивации или психологических механизмов российского человека (бизнесмена или наемного работника). У нас завершено исследование, чрезвычайно, мне кажется, красивое. Это общероссийское социологическое исследование. Оно показало следующее: от нематериального фактора мотивация производительного труда зависит линейным образом, не испытывая насыщения. Это для российского работника. Экспертные оценки говорят, что для западного работника это выглядит иначе. Для японского работника — это выглядит по-особому (рис. 5). Цивилизационная страновая специфика выражена очень ярко. Что касается материального фактора, то зависимости более интересны (рис. 6). Оплата труда как мотивирующий фактор для российского человека выглядит удивительным образом. До уровня где-то 30 тыс. руб./мес. мотивация не меняется. Мотивация, она же функция, которая определяет производительность труда, — не меняется. Это феномен своеобразного российского «пофигизма» и

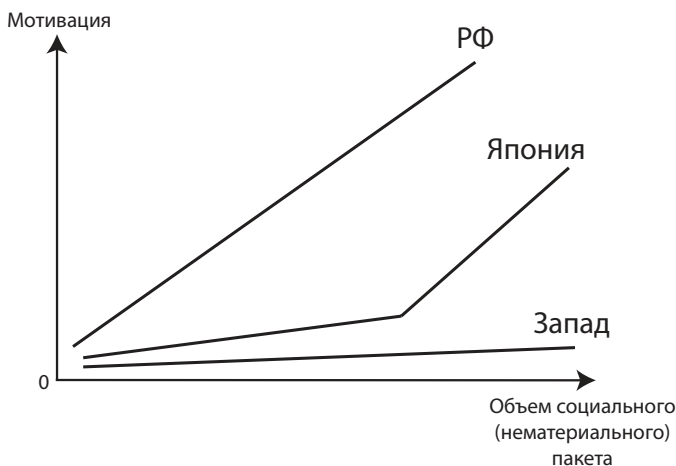


Рис. 5. Нематериальная мотивация труда

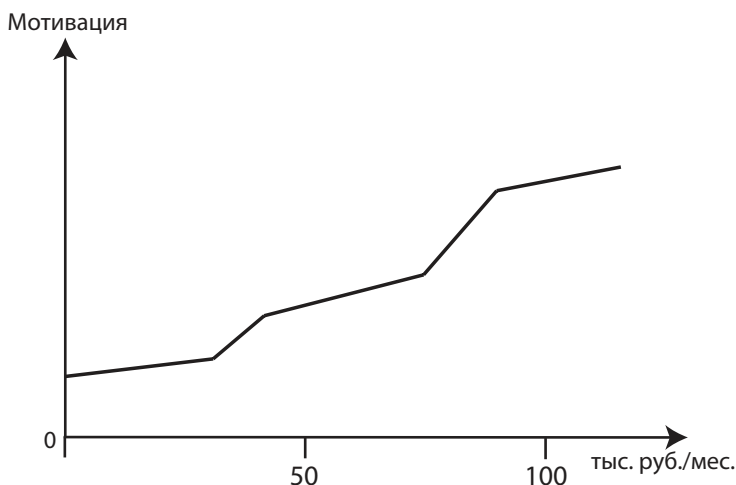


Рис. 6. Материальная мотивация труда в РФ

нищеты: работай, не работай — все равно в этом диапазоне ни жилья не купишь, ни коммерческое образование не получишь и т. п. Потом возникает скачок мотивации — в области 45–50 тыс. руб./мес., которую мы идентифицируем как область среднего класса. А потом возникает мотивация уже в пассионарной части общества, это уже, скорее, собственники, сособственники и т. д. Современное распределение по доходам полностью находится в области «пофигизма», но если сдвинуть вправо уровень оплаты труда, то возникнет скачок производительности труда, уменьшится инфляция, возрастет объем предложения товаров и услуг.

И завершая. Дискуссия и содержательная часть работы интересны, ценны и носят, в какой-то степени, пионерный характер. От таких крупномасштабных образов, моделей, обобщений работа уходит на нижний уровень реального управления, связывая данные крупномасштабные вещи с инструментальным уровнем управления. В итоге предлага-

ются проекты поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы, инвестиционное законодательство, законодательство регионального развития и т. д. Это мостик от крупных, абстрактных вещей к совершенно прагматическим, земным вещам, которые в виде пакетов нормативных предложений можно инициировать в региональной практике России.

Реплика (С.П. Перегудов):

Позвольте сказать несколько слов. Я принципиально не согласен с Вами, Степан Степанович, в общей постановке вопроса, которая присутствовала в Вашем выступлении. Вы считаете, что государство — это субъект, который определяет и мотивации, и какие-то другие параметры, связанные с поведением и бизнеса, и общества. А бизнес и общество у Вас выступают как *объекты* воздействия. На самом деле, в реальности — даже в сегодняшних условиях, когда наш бизнес, так сказать, политически пригнут, — тем не менее, и бизнес, и, в какой-то мере, общество участвуют в выработке тех правил игры и тех мотиваций, которые по существу и задают тон экономике. Но Ваш упор на тотальный монополизм государственного подхода, по существу, снимает эти моменты, связанные с взаимодействием государства с бизнесом и обществом. Понятие партнерства Вам почему-то кажется слишком абстрактным, хотя, на самом деле, это самые настоящие реалии нашей жизни. Другое дело, как они претворяются в жизнь. Я считаю, что такой подход — более широкий и более, я бы сказал, мотивационный (с точки зрения выявления мотивов всех сторон) — гораздо более продуктивен, чем подход, при котором государство все определяет и все единолично управляет.

Почему у нас нет «тонкой настройки» экономики?

В.С. Комаровский, доктор философских наук

Во-первых, нельзя сказать, что все схемы одинаковы, совсем нет. Я сейчас одну стрелку нарисую в одном направлении, а другую — в другом. Это уже другая схема. И это разные модели. Поэтому говорить, что все одинаково, нельзя.

Следующий очень важный вопрос, без которого, по-моему, мы не можем продолжить дискуссию: является ли тонкая настройка механизмом чисто технологическим? В связи с этим я все огрубляю и примитивизирую. Почему у нас нет этой тонкой настройки? Да, просто глупые люди сидят там, они не могут этого выдумать! Или есть что-то другое?

Дело, конечно, не в недостатке ума, технологий и т. п. Тут встает следующий вопрос: зачем нефтяникам «перелив» денег в высокие технологии? Они что, плохо живут? У них есть какие-то стимулы, которые двигали бы их туда, в тонкие технологии? Еще 20 лет, исходя из расчетов, они могут жить, совершенно не беспокоясь.

Если это чисто техническая проблема, не связанная ни с чем иным, как с понятием интереса, который не позволяет внедрять эти механизмы, тормозит внедрение, то такие термины как «заставить» неприемлемы. Не надо заставлять, если это чисто техническая проблема. Кроме того, на мой взгляд, сам термин «тонкая настройка» он публицистический. Не так просто вписать его в какую-то иную систему координат, а если этого не сделать, то мы ничего не поймем. В какую же систему координат это вписывается? Мне кажется, это одна из центральных тем.

Я начал с этого, потому что она касается форм и методов государственного регулирования в экономике — как тех, которые связаны с общей моделью организации экономики и, более того, всего общественного устройства, так и проблем более низкого уровня. Мой тезис в том, что здесь все уровни задействованы.

Наблюдаемый кризис, повторюсь, не чисто финансовый, он является кризисом отношений между государственным регулированием и самостоятельностью бизнес-структур, в данном случае финансовой сферы. Другое дело, что у нас и на Западе он проявляется разным образом. Приведу один пример. В США снизились цены на нефть и тут же снизилась цена на бензин, т. е. имеет место быть саморегуляция, рыночный механизм работает. У нас ничего подобного не происходит. Цена на нефть снизилась, а цены на бензин остались прежними. Вместо тонкой настройки раздается приказ, что пора применять более действенные инструменты. Мне кажется, что нужно видеть всю совокупность тех факторов, которые влияют и на выработку этих механизмов, и на желание их регулировать. Это, безусловно, государственное регулирование; это, безусловно, высокое чувство ответственности и еще многое другое. Мы не получим ответ на этот вопрос, если будем сводить все к чистой технологии.

Реплика (С.С. Сулакшин):

Дело в том, что ни доклад, ни дискуссия не вдавались в вопросы принятия и выработки этих инструментариев. Это отдельная тема, в которой действительно можно задавать вопросы о партнерстве, о лоббизме, о коррупции, о квалифицированности лиц, принимающих решения, об экспертных институтах и т. д. В данном случае речь идет об ограниченной тематической площадке, на которой мы озабочены *инструментарными* возможностями государства влиять на поведение. Причем, почему-то моя реплика была воспринята таким образом, что мне приписывается стремление дать государству возможность заставлять, определять. А я ведь начал с того, что мы от административной возможности, которая на основе либо административной, либо имущественной подчиненности только лишь и может быть, уходим! От этого экономическая система уже ушла. Мы переходим к системе, когда *заставить* можно лишь повлияв на интерес.

Таким путем заставить нужно, чтобы привести эгоистические интересы одного субъекта к балансу интересов двух других субъектов. Заставить в этом смысле, конечно, может только государство как суперарбитр во всей этой системе. Это не означает монополизацию его функций на стадии разработки, согласования и т. д. Об этом в докладе просто речь не идет, и мне кажется, что и не должна идти. В докладе речь идет о том, какими налоговыми инструментами, таможенными, субсидиарными, инвестиционными, нематериальными психологического свойства реализовать принцип градиентного управления с созданием условий, которые не нарушают право хозяйствующего субъекта на самостоятельный выбор решений, но мотивируют его выбрать такое решение, которое выгодно и ему, и двум другим субъектам. Для этого создается различие в условиях — в виде налогов, таможи и т. п. А опасности на этом пути (почему я именно так выступил) заключаются в том, что от конкретного поиска и разработок всегда нас куда-то тянет на очень крупные модели, абстракции, обобщения и, вообще, к Гегелю и Фейербаху, никак не меньше и не иначе. Заниматься делом становится некогда.

Феномен несилового управления

В.Э. Багдасарян, доктор исторических наук

Переход к модели мотивационных механизмов государственного управления актуализировался далеко не вчера. С начала их внедрения прошло, по меньшей мере, треть столетия. К настоящему времени рядом государств (преимущественно западного цивилизационного ареала) этот переход в основных чертах уже осуществлен. В принципе, в СССР — судя по тематике общественного дискурса эпохи перестройки — этот

вызов формирования новой управленческой модели был, во всяком случае, воспринят. Однако далее развитие российского государственного управления пошло в совершенно ином направлении.

Обозначенный переход определялся универсальным трендом смены технологических этапов. В историческом смысле он соответствовал утверждению модели постиндустриального общества. Система государственного управления при этом, безусловно, усложнялась. Однако российские либеральные реформаторы восприняли усложняющийся процесс как процесс упразднения. В целом же, развитие управленческих механизмов в эпоху постиндустриализма соотносится с императивом, сформулированным в отношении государства в одной из последних книг Ф. Фукуямы, — «меньше, но сильнее».

Общий тренд произошедшей трансформации заключается в переходе от директивы к стимулу, от административного распоряжения к мотивационному опосредованному воздействию. Важное значение в управленческом плане приобретает формирование контекстов. То или иное решение теперь транслируется уже не с помощью директивы, а посредством конструирования программирующего поведения экономического субъекта контекстного поля. Человек воспринимает это решение как собственный выбор, хотя в действительности оно и навязывается ему свыше.

На Западе принятие модели мотивационного управления во многом было связано с выходом из кризиса начала семидесятых годов. В России эту новую систему восприняли в деформированном виде. Невидимость нитей государственного управления было принято за их отсутствие. Эта ошибка, собственно, и предопределила вектор российского реформаторства девяностых годов.

Во многом реализации принципов мотивационного управления в России мешает господство механистической ментальности — как у российского чиновничества, так и

представителей общественных наук. Сила воспринимается исключительно в физическом формате, действенно проявляемом через прямое воздействие. Восприятие на уровне менталитета другого параметра измерения силы — да и вообще, несилового поля — находится вне пределов чиновничьего понимания.

Речь может идти не только о другой управленческой модели, а о принципиально новой парадигме общественного развития. Выскажу в обоснование этой мысли четыре основных соображения. Во-первых, поддержку тезис докладчика, указывающего на нереалистичность модели экономического человека. Действительно, в дискурсе общественных наук выделяют на сегодня совершенно не связанные между собой антропологические типы — «экономический человек», «политический человек», «человек социальный», «человек моральный», «человек религиозный» и др. Это абстракции. В действительности такого рода людей не существует. Есть человек вообще, поведение которого определяется комплексом совершенно различных между собой, неоднородных мотивов. Возможно, в частности, для управления экономической деятельностью использовать мотиваторы неэкономического порядка.

Второй тезис. Мотиваторы несводимы к платформе рационального выбора. Несводимы они, собственно, к рационально определяемой категории интереса. Сошлюсь, отчасти, на исследование израильского психолога Д. Канемана, получившего за эту свою разработку Нобелевскую премию 2002 г. по экономике. Полученный вывод гласил, что выбор экономического человека, по своей сути, иррационален. В реальной практике он преимущественно интуитивен. Поэтому одним из важнейших механизмов мотивационного управления является фактор психологического воздействия. Объектом этого воздействия становится сфера человеческого подсознания. Управленческая практика выходит, таким образом, на уровень управления интуициями. Формат вы-

страиваемых методик выходит в данном случае за рамки экономической науки и формируется посредством применения инструментария, связанного с другими отраслями знаний, в частности, психологией.

Третий тезис. Методика управления мотиваторами может реализовываться не только в применении к экономике, а шире, вообще к любой политике — демографической, социальной, образовательной, собственно, к политической сфере. Достаточно посмотреть на процедуру современных выборов: что это, как не программирование выбора избирателей? Современный уровень развития общественных наук позволяет это программирование осуществить. Это ли не вариант мотивационного управления, но уже взятого в преломлении к другим неэкономическим сферам общественного бытия?

Четвертый тезис. Мотиваторы при целенаправленном управленческом воздействии могут играть как в плюс, так и в минус. Они могут использоваться как в целях развития соответствующей системы, так и ее разрушения. Соответственно, механизмы мотивационного управления возможно использовать в борьбе с конкурентами. Шире — перспективы их применения обнаруживаются в сферах политического и геополитического конфликтов. Сегодня реальность использования мотивационного управления в конфликтологической плоскости — это реальность сетевых войн. Если перед современными российскими властями стоит задача овладения методикой воздействия на мотиваторы в управленческих целях, то для ее противников и конкурентов, уже освоивших этот методический инструментарий, актуальна задача прямо противоположного содержания — использование указанных механизмов в противовес национальным интересам России.

Таким образом, успех в современной практике государственного управления определяет не силовой формат, а формат, программирующий через сценарные контексты поведения экономических субъектов.

Важно знать, к чему и как мотивировать бизнес

Б.Н. Порфирьев, доктор экономических наук

Мне кажется, нужно поблагодарить докладчика, который вызвал очень интересную дискуссию. Хотел бы сделать два коротких комментария.

Первое. Важно понять, в чем суть дела. Если речь идет именно об анализе набора инструментов *как таковых*, которые позволяют изменить мотивацию поведения конкретного экономического субъекта — прежде всего корпоративного субъекта, — то этот анализ необычайно ценен. То, что эта работа проделана, я считаю, заслуживает всяческой поддержки. Если же речь идет об *использовании* упомянутых инструментов, *выборе* из их портфеля наиболее эффективных, что предполагает обязательный учет среды применения — например, нашей российской специфики, где действительно есть много сложностей, — то рассуждения, к примеру, об экономическом человеке, вообще говоря, не имеют смысла. Сегодня такие рассуждения воспринимаются, мягко говоря, странно, если вспомнить фундаментальную книгу Г. Саймона 1957 г. и более поздние (конец 1970-х — начало 1980-х гг.) работы Д. Канемана и А. Тверски, о которых уже упомянул В.Э. Багдасарян.

Чтобы немножко всех повеселить, могу рассказать, как любимый мною и С.П. Перегудовым журнал *Economist* где-то полгода назад опубликовал очень любопытную подборку о последних достижениях в биологических науках. Было исследовано поведение человекообразных обезьян, результаты которого продемонстрировали полностью рациональное поведение *Ното есопотісис*. Я излагаю сюжет в шутливой форме, но такие журналы, как *Economist*, *Fundamental Biology* и прочие шутить не любят. Там были опубликованы результаты хорошо известного экономистам эксперимента под назва-

нием «игра в ультиматум», которые показали, что, конечно же, рациональность человеческого поведения ограничена, условна и т. д., а у человекообразных обезьян дело обстоит иначе.

Что касается более концептуальных вещей, то график С.С. Сулакшина (правая часть) и его комментарий к нему — о том, что речь идет не о «максимизации дохода», а о некотором «интеграле» — в экономических терминах выглядит как проблема максимизации и устойчивости дохода (прибыли). Как прекрасно показано в работах институционалистов (например, О. Уильямсона) по новой теории фирмы, которая сейчас является господствующей, и как выявляет практика хозяйствования, эффективной является работа именно на долгосрочную устойчивость. Говоря словами Маркса, речь о массе, а не о норме прибыли.

Завершая первый комментарий, подчеркну, что от этих общих вещей докладчику стоило бы просто абстрагироваться, написав пару вводных страниц о том, как все это очень важно и интересно, но он рассматривает только конкретный портфель инструментов воздействия на экономическое поведение и не более того.

Второй комментарий сводится к тому, что когда мы выводим упомянутый вопрос за скобки, на самом деле он не исчезает, и важно все-таки понять, к чему и как надо мотивировать и сам бизнес, и конкретные экономические субъекты. Вопрос этот неоднозначный: как его интерпретируют отдельные ключевые игроки, конкретно такой базовый субъект как государство. Осознает ли оно необходимость мотивации бизнеса и знает ли, как это делать, и, что не менее важно, хочет ли государство это делать? Ответ тем более усложняется, что само государство неоднородно и представлено разными субъектами принятия решений.

Достаточно почитать работы коллег по элитам, пройтись по сайтам Интернета, чтобы понять, что все не так однозначно. Мотивация существует, но она разнонаправлена. То, что

говорил уважаемый коллега в отношении нефтяников, совершенно верно. Это нормальная для них мотивация, направленная на сохранение устоев, позволяющих сегодня и завтра извлекать экономическую и политическую ренту из эксплуатации сырьевых ресурсов. Можно спросить: а есть ли в принципе у сырьевиков мотив, который побуждал бы их внедрять новые технологии, переливать свой капитал, например, в наукоемкий сектор? Ответ — «да». Достаточно ознакомиться с зарубежным опытом, который демонстрирует наличие и функционирование соответствующих правил игры, которые считаются с такими вещами, как международная конкуренция, как изменение климата и прочее. Сегодня, например, из «семи сестер», которые в свое время образовали известный нефтяной картель США, шесть (кроме Exxon Mobil) ведут активные НИОКР в области энергосбережения и энергоэффективности, вкладывая в это дело миллиарды долларов

Это все существует. Важно понимать, действительно ли государство отражает, как принято говорить, народные интересы? Если отражает, то в какой мере и что конкретно? Тут уже виден переход к вопросам, относящимся к политологам, социологам и другим специалистам, которые лучше знают ответ. Если этими вопросами докладчик не задается, то тогда важно их обозначить, от них отойти и заниматься, как было уже сказано ранее, просто инструментарием.

Хочу закончить тем, с чего начал. Полагаю, что разработка и обобщение инструментальных подходов, различного рода моделей, методик и т. д. имеют большую ценность сами по себе, не только в конкретном анализе. Это особенно ясно видно с учетом перспективы: в будущем всегда настанет время, требующее базовых методологий, методов, сценариев и другого инструментария, без которых невозможны оценка и прогноз ранее малопонятных или неизвестных явлений, модели которых в прошлом просто не могли существовать, но зато были разработаны универсальные подходы, ценные и для будущего. Если же

на самом деле этого не было сделано, то, простите, и использовать будет нечего.

Надо понять: почему выгодно делать плохо?

А.Н. Медушевский, доктор философских наук

Я предполагаю, что работа находится на начальной стадии и поэтому сформулирую ряд предложений о том, как она могла бы разрабатываться. Вряд ли целесообразно начинать с конструирования модели, скорее это должно стать завершающей частью исследования. Важно определить, от чего зависит негативная мотивация в бизнесе: почему выгодно делать плохо (если не с индивидуальной, то с социальной точки зрения). На этот вопрос не так легко дать ответ, потому что он выводит нас за пределы той (скорее инструментальной) постановки проблемы, которую предлагает докладчик. Если мы сводим все к мотивации, то рискуем остаться в рамках традиционного бихевиоризма.

Ключевое значение имеет, следовательно, социальный контекст развития бизнеса, особенности которого должны быть выявлены, если мы хотим найти эффективные инструменты исправления ситуации. В докладе представлен материал по этой теме, причем автор констатирует отличие условий существования российского бизнеса от того, который представлен в развитых рыночных экономиках. Но возникают вопросы: насколько эти отличия существенны; сводятся ли они к социальным или технологическим параметрам и можно ли, в таком случае, переносить стандартные рыночные инструменты корректировки мотивации в другую культурную среду?

Ответ на эти вопросы может быть дан с помощью сравнительного анализа того, как действуют одни инструменты

(например, законодательные преференции и запреты, налоговая политика) в разных культурах бизнес-сообщества (их действие также менялось с течением времени). Во всяком случае, имеет смысл уделить внимание этой стороне дела. Хорошим примером различного использования сходных инструментов может служить концепция партнерства власти и бизнеса: если в странах с рыночной экономикой и независимой правовой системой она может рассматриваться как альтернатива эгоистическим устремлениям бизнеса, то в российских условиях ведет к появлению непрозрачных отношений, тормозящих развитие рыночных институтов (партнерство может состоять в установлении бюрократического контроля над бизнесом). Основной мотив бизнеса — жажда наживы, которая может быть утолена различными способами — как законными, так и криминальными. От чего же зависит избрание второго способа ведения бизнеса? — От мотивации и этики бизнеса; от неэффективности налоговой системы; от состояния институтов (в частности, судебной системы)? Ответ не представлен, но он необходим, хотя бы как диагноз ситуации, которую собираются исправить.

Имеет смысл сделать несколько Case studies, рассмотреть ситуации применения конкретных инструментов в определенных странах или определенных регионах, затем обобщить материал и посмотреть, работает ли этот алгоритм в российских условиях. Такие исследования проводились по Гонконгу, Сингапуру, ряду оффшорных зон, а также российских регионов с особыми экономическими режимами. Многие теоретические модели не выдержали проверку подобными исследованиями. Тем более что рассмотренные инструменты могут дать совершенно неодинаковые следствия для различных сегментов бизнеса или регионов.

Видеть базовые основания коммуникаций государства и бизнеса

А.И. Соловьев, доктор политических наук

Я хотел бы поддержать и В.Э. Багдасаряна, и А.Н. Медушевского. Ведь если речь идет о характеристике каких-то инструментов мотивации (точнее — стимуляции) бизнеса, то, действительно, набор предложенных методик и технологий хорошо известен — это таможенные, налоговые инструменты, т. е. все то, чем современные страны пользуются достаточно давно. Правда, с разной степенью успешности. Но если ставится вопрос о мотивациях (еще раз подчеркну: не о стимулировании бизнеса), то речь должна идти о субъективных параметрах конкретных корпоративных акторов, которые действуют в определенном социально-экономическом контексте. Одновременно с этим должна более точно учитываться и специфика Российского государства. В таком случае совершенно понятно, что необходимо учитывать реальное положение дел, учитывать существующие в стране зависимости между бизнесом и властью, состояние хозяйственно-распорядительных отношений и прочие параметры. А это те отношения, связи и институции, которые опосредуют деловые контакты государства и бизнеса, и которые, замечу, наиболее точно описываются макросоциальными моделями (С.С. Сулакшин, правда, критиковал их за «абстрактный» характер).

В докладе, надо сказать, также присутствует собственная «абстрактность». Но несколько иного характера: при всей нацеленности на отображение конкретных инструментов мотивации бизнеса текст ориентирует на показатели сугубо нормативного характера, описывающие то, как должно было бы быть. Но, в таком случае, доклад из предметно ориентированного текста превращается в «литературу проектов»,

слабо учитывающую реальные связи и отношения. Точнее, он показывает, как можно было бы создать нормативную среду, которая поправила бы дело. Но если реально смотреть на вещи, то мы опять — в который раз — должны дать себе ответ на вопрос: а почему у нас не работают «умные законы»? И что в такой среде могут сделать очередные «поправки» к кодексам, проекты законов и т. п.? Если такого понимания нет, то все предложения (основанные на положительном зарубежном опыте) останутся на бумаге. К примеру, В.С. Комаровский говорит, что это от того, что «дураки в государстве» преобладают. Кто-то назовет еще какие-то причины. Но дело опять-таки не в конкретных причинах, а в понимании системного характера этих причин и факторов. Одним словом, важно стоять на земле двумя ногами.

В этом плане очень важно видеть базовые основания всех этих коммуникаций государства и бизнеса. Вот С.С. Сулакшин нарисовал треугольник «государство (интегрированное с обществом) — бизнес (работодатель) — наемный работник», пытаясь обозначить базовые связи этих контрагентов. Но таких отношений просто не существует, даже в самом упрощенном понимании. К примеру, никогда не было и не будет «единства» государства и общества. Государство же как самостоятельный актор может в экономической сфере выполнять разные роли: быть и предпринимателем, и рыночным регулятором, и псом «демократии» и проч. И тем самым изменять весь профиль своих контактов с бизнесом. Коротко говоря, нельзя в современный анализ закладывать схемы, которые одновременно подходят для XVII, XIX, XXI и непонятно каких веков. И столь же очевидно, что нельзя рассуждать об инструментах мотивации бизнеса в настоящее время без учета «абстрактных» схем — частного-государственного партнерства, принудительного сотрудничества, кооперативного гражданства и проч. Поэтому даже применение тех «универсальных инструментов», о которых говорил докладчик, применительно к реалиям сегодняшнего дня без учета реального

характера деловых контактов государства и бизнеса в России мне кажется утопичным. Речь должна идти о конкретных структурах, которые работают в экономическом и политическом пространствах, о российских особенностях применения таможенных и иных инструментов. То есть, обозначать некие инструментальные ходы без учета российской специфики недостаточно. Их надо обязательно опосредовать пониманием современного контекста. Понятно, если у государства есть механизмы получения административной ренты, капитализации административных статусов своей бюрократии, то зачем ему новое налоговое законодательство? Ну, напишем мы еще две поправки, они все равно реально работать не будут. Поэтому надо — как предложил Б.Н. Порфирьев — работать на будущее, чтобы когда возникнет ситуация, был бы уже готовый пакет предложений. Но прочертить вектор развития этого будущего невозможно, не понимая того, что представляет собой современное Российское государство, как оно сегодня работает в экономике.

Одним словом, мне представляется, что в докладе надо усилить связь между инструментальной и политэкономической частью. Тогда, по крайней мере, будет понятно, где есть ограничения для применения тех или иных технологий, а где существуют совсем иные возможности. А так получается, что в докладе либеральная модель критикуется, а весь позитивный опыт берется именно из этих, западных стран. Но тогда — и надо прямо сказать, почему — такой опыт нам не подходил ранее и почему он сейчас так привлекателен.

Реплика (С.С. Сулакшин):

Я очень рад, что мы по-разному, но все же подходим к пониманию того, что речь идет о конкретной законопроектной практике: какую поправку куда внести. Интересен case 2003 г., когда для малого и среднего бизнеса ввели упрощенную схему в части бухгалтерского учета и налоговой отчетности. Когда кривую количества малых предприятий

в стране рисуешь во времени, то в 2003 г. после этого решения она заметным образом — примерно на 20% — рванула вверх. Был внедрен тонкий элемент в Налоговый кодекс, и тут же он дал эффект, смотивировав людей к развитию малого бизнеса. В других случаях (инновации, НИОКР, кадры, инвестиции) тоже, если взять практику не нашей страны, таких примеров очень много. Я думаю, что и у нас они будут работать — может быть, не на все 100, но и на 80% было бы тоже великим счастьем.

Заключительное слово докладчика

Во-первых, хотел бы всех поблагодарить, потому что сама работа для меня, как ее руководителя (я не в одиночестве занимался ей), тоже с первых моментов не была очевидной. Учитывая что подходы у нас существенно уточнялись, этот дуализм справедливо был отмечен всеми участниками семинара. Я говорю о том, что определиться между конкретным инструментарием и некими моделями было достаточно сложно, т. к. действительно существуют (и мы это прекрасно понимаем) конкретная российская экономическая ситуация и конкретный контекст, определяемый политическими, экономическими, законодательными, в том числе, факторами. Существует конкретный набор инструментов и технологий, которые либо применяются, либо не применяются — как в России, так и за рубежом. Наверное, просто в докладе не слишком явно было показано, что мы анализ практики — и российской и зарубежной — провели.

Если говорить о каких-то *cases*, то было изучено законодательство нескольких зарубежных стран (США, Франции, Германии, Японии, Китая) и России. Это касается именно конкретных методов и инструментов регулирования в различных сферах, начиная с общих институциональных условий ведения хозяйственной деятельности, создания бизнеса, условий его регистрации, общих условий применения к нему лицензирования, налогообложения и иных инструментов, и заканчивая конкретными вещами, касающимися регулирования его инновационной деятельности, политики по созданию рабочих мест и т. д. Именно анализ зарубежного опыта, который, как здесь тоже справедливо было отмечено, активно рекомендуется для внедрения в России, показывает, что если мы переходим к таким терминам, как либеральный/нелиберальный, то такого подхода действительно не существует. На Западе нет никакого либерального подхода в государственном управлении. Инструментарий используемых на

практике технологий государственного управления намного богаче. Это как раз показывает, что те невидимые нити государственного управления, конечно, намного более развиты. В экономически развитых странах Запада государство намного более сильное, чем Российское государство. Это объективно. Детальный анализ законодательств это достоверно показывает. Идентичные отношения, регулируемые в России и на Западе, выявляют, что регуляторов там намного больше. Соответственно, больше и возможностей проводить *гибкую* политику и согласовывать интересы. Может быть, в реальности треугольников «власть — общество — бизнес» и не существует: если брать абстрактное общество, оно воплощает в себе и государство, и бизнес, но в конкретных отношениях какие-то местные сообщества, конкретные предприятия, конкретная власть — местная или государственная — они вступают в отношения, их интересы, конечно, проявляются и должны быть механизмы согласования.

Как указано в письменной части доклада, все участники таких отношений должны иметь определенную свободу, в том числе и инструментальную, для реализации и защиты своих интересов. Сегодня Российское государство — мы берем государство как институт, не абстрагируясь от тех людей, элит, которые составляют государственный аппарат, — искусственно лишило себя целого ряда таких инструментов и механизмов. Это также показывает анализ законодательств. Вполне возможно, конечно, что эти инструменты компенсируются практикой — критической или иной — взаимодействия с группами интересов. На мой взгляд, благотворное влияние на общественное развитие окажет именно замена, выдавливание этих практик и выведение их в правовую плоскость.

В ходе обсуждения прозвучало очень уместное упоминание о том, что практика ведения крупного бизнеса и крупного криминалитета одинаковы в тех вещах, где они выходят за рамки закона. Это абсолютно логично, потому что и те,

и другие системы стремятся к наибольшей эффективности — каждая в своей сфере. А если им приходится выходить за рамки закона, они будут руководствоваться примерно одинаковыми принципами. Наша задача — рамки закона определить более четко, и чтобы как можно меньше уходило за эти рамки. Необходимо дать возможность более широкого применения инструментария, чтобы премьеру или президенту не приходилось стучать кулаком по столу, скажем, с целью понизить цены на бензин, а чтобы эти цены могли уменьшаться в результате каких-то реальных экономических процессов. Здесь эти тонкие настройки и нужны (мы целенаправленно отказывались от этого термина, но, похоже, он зажил своей жизнью: один раз был упомянут в докладе и теперь используется в дискуссии). Все-таки мотивационные инструменты — здесь я полностью согласен и благодарен Б.Н. Порфирьеву за то, что он именно такую возможность предложил — необходимо разрабатывать просто потому, что это действительно те технологии, которые позволяют решать широкий спектр задач. В принципе, с их помощью можно решать задачи разукрупнения бизнеса, стимулирования конкуренции и целый ряд других.

В завершение скажу о том, что стимулирование и мотивация здесь не различаются. Наверное, моя вина в том, что это недостаточно четко было показано в докладе. Но на самом деле определение мотивационных инструментов, приведенное в докладе, говорит о том, что они должны создать стойкое внутреннее стремление у субъекта действовать в заданном направлении, реализуя свои интересы — те, которые он, по крайней мере, считает своими, — т. е. понимание этого есть.

С.С. Сулакшин предложил отойти от обсуждения каких-то абстрактных вещей — свободы или дирижизма. Я все-таки хотел бы высказать мысль, которая возникла в процессе написания доклада. Критиковали выступление Президента РФ — тогда еще будущего, — который сказал, что «свобода лучше, чем несвобода», опять-таки за эту абстрактность.

Мне кажется — и я готов это отстаивать, — что такие мотивационные инструменты (конечно, при условии институционального изменения экономики и политической системы) на самом деле способны доказать, что свобода — в понимании свободы выбора, свободы поведения всех участников отношений — на самом деле лучше, чем несвобода. Она позволит обеспечить баланс интересов в каждом конкретном случае. Может быть, она иллюзорна, но она, по крайней мере, дает возможность осознанного и ответственного выбора своего поведения. Я могу, как предприниматель, идти на большие социальные издержки либо на большой риск сесть в тюрьму, но я этот выбор имею. Совсем другое, когда мне звонит, условно говоря, губернатор и говорит, что завтра я должен начать финансирование строительства школы. Здесь выбора, по большому счету, нет.

**Тематическая программа научного семинара
«Проблемы современного государственного
управления в России»
на 2008 г.**

1. Экономическая доктрина как инструмент государственного управления в современной России.
2. Роль элит в смене парадигм социально-экономического развития России (1991 г., 2000 г., 2008 г. -?).
3. Проблемы систематизации и развития нормативно-политических и нормативно-правовых оснований государственного управления.
4. «Социальный гуманизм» versus «социальная справедливость».
5. Денежно-кредитная политика современной России.
6. Проблемы эволюции крупнейших российских компаний: естественных монополий, государственных монополий, государственных корпораций.
7. Государственно-управленческие инструменты мотивации самостоятельных решений частного капитала в интересах общества.
8. Несиловые методы борьбы с российской государственностью.
9. Проблема измерения качества государственного управления.

Список постоянных участников научного семинара «Проблемы современного государственного управления в России»

- Агеев Александр Иванович** — доктор экономических наук, профессор, Институт экономических стратегий при Отделении общественных наук РАН.
- Багдасарян Вардан Эрнестович**, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой Российского государственного университета туризма и сервиса.
- Вилисов Максим Владимирович** — кандидат политических наук, заместитель директора Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.
- Гаман-Голутвина Оксана Викторовна** — доктор политических наук, профессор, Московский государственный институт международных отношений МИД РФ.
- Гамза Владимир Андреевич** — кандидат экономических наук, кандидат юридических наук, доцент, председатель Совета директоров ОАО «Агрехимбанк».
- Григорьева Наталия Сергеевна** — доктор политических наук, профессор, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова.
- Казанцев Николай Михайлович** — доктор юридических наук, кандидат экономических наук, профессор, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
- Клейнер Георгий Борисович** — член-корреспондент РАН, заместитель директора ЦЭМИ РАН.
- Клименко Андрей Витальевич** — кандидат экономических наук, проректор Государственного университета — Высшей школы экономики.
- Колосов Владимир Александрович** — доктор географических наук, руководитель Центра геополитических исследований Института географии РАН.
- Комаровский Владимир Савельевич** — доктор философских наук, профессор, Российская академия государственной службы при Президенте РФ.
- Кушлин Валерий Иванович** — доктор экономических наук, профессор, Российская академия государственной службы при Президенте РФ.
- Лексин Владимир Николаевич** — доктор экономических наук, руководитель научного направления Института системного анализа РАН.

- Медушевский Андрей Николаевич** — доктор философских наук, профессор, Государственный университет — Высшая школа экономики.
- Перегудов Сергей Петрович** — доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН.
- Петров Николай Владимирович** — кандидат географических наук, руководитель Центра политико-географических исследований, ведущий научный сотрудник Института географии РАН, член совета Московского Центра Карнеги.
- Порфирьев Борис Николаевич** — доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра, Институт экономики РАН.
- Сильвестров Сергей Николаевич** — доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института экономики РАН.
- Симонов Вениамин Владимирович** - доктор экономических наук, Счетная палата России.
- Сморгунов Леонид Владимирович** — доктор философских наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет.
- Соловьев Александр Иванович** — доктор политических наук, профессор, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова.
- Сулакшин Степан Степанович** — доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при Отделении общественных наук РАН.
- Тимофеева Лидия Николаевна** — доктор политических наук, профессор, Российская Академия государственной службы при Президенте РФ.
- Федосов Петр Анатольевич** — кандидат исторических наук, профессор, Московский государственный институт международных отношений МИД РФ.
- Якобсон Лев Ильич** — доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета — Высшей школы экономики.

Научное издание

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

*Материалы постоянно действующего
научного семинара*

Выпуск № 6 (20)

Редактор *Ю.Е. Мешков*
Технический редактор *О.А. Середкина*
Художественное оформление *С.Г. Абелина*
Компьютерная верстка *О.П. Максимовой*

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования
при Отделении общественных наук РАН

ISBN 978-5-91290-041-9



Наш адрес:
107078, Россия, г. Москва,
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5
Тел./факс: (495) 981-57-03,
981-57-04, 981-57-09
E-mail: frpc@cea.ru
www.rusrand.ru

*Сдано в набор 24.11.2008 г.
Подписано в печать 28.11.2008 г.
Формат 60×90 1/16. Усл. печ. л. 5.
Отпечатано в ООО «Типография Парадиз»
Тираж 500 экз. Заказ 1281.*