

Центр проблемного анализа
и государственного-управленческого проектирования

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

*Материалы постоянно действующего
научного семинара*

Выпуск № 8 (29)

Москва
Научный эксперт
2010

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. Вып. 8(29). **Проблема ответственности и пределов влияния государства на частно-хозяйственную деятельность субъектов рынка.** — М.: Научный эксперт, 2010. — 88 с.

ISBN 978-5-91290-092-1

УДК 351(470+571)

ББК 67.401

ISBN 978-5-91290-092-1

© Центр проблемного анализа
и государственного управленческого
проектирования, 2010

Содержание

Тема семинара

Проблема ответственности и пределов влияния государства на частно-хозяйственную деятельность субъектов рынка 5

Доклад

И.Н. Мысляева. Проблемы ответственности и пределов влияния государства на частно-хозяйственную деятельность субъектов рынка 5

Выступление оппонента-рецензента..... 27

Л.И. Якобсон. Можно ли универсальным образом определить пределы влияния?..... 27

Вопросы к докладчику и ответы..... 36

Выступления

Г.Б. Клейнер. Государство — общество — бизнес: круговая порука или взаимная ответственность?..... 47

С.С. Сулакшин. Государство и бизнес — части единого организма 50

О.В. Гаман-Голутвина. Трудно не согласиться с тем, что субъектность государства утрачена 55

М.В. Вилисов. Государство как частно-хозяйствующий субъект: проблема ответственности государства за результаты институциональных экономических реформ..... 57

<i>И.А. Гундаров.</i> Что такое умная экономика, и кто является собственником государственной собственности?	59
<i>В.Э. Багдасарян.</i> Против агностицизма	63
<i>А.И. Соловьев.</i> Нельзя облагораживать государство....	71
<i>Заключительное слово докладчика</i>	75
<i>Заключительное слово оппонента-рецензента</i>	78
<i>Тематическая программа научного семинара</i>	81
<i>Список постоянных участников научного семинара</i>	82

Тема семинара

Проблема ответственности и пределов влияния государства на частно-хозяйственную деятельность субъектов рынка

Доклад

Проблемы ответственности и пределов влияния государства на частно-хозяйственную деятельность субъектов рынка

*И.Н. Мысляева,
доктор экономических наук*



Во второй половине XX столетия прочно утвердилось представление о том, что современная рыночная экономика не может нормально функционировать без активного вмешательства государства. Если государство не вмешивается в производство общественных благ, не участвует в перераспределении доходов, не проводит активной кредитно-денежной и налоговой политики, не поддерживает малый и средний бизнес, то общество может столкнуться с целым рядом негативных тенденций, которые в конечном счете могут привести к колоссальным потерям ресурсов, нарастанию социальных конфликтов, экономической и политической нестабильности.

Поэтому сегодня вряд ли кто-то из представителей самых разных экономических школ рискнет оспаривать вывод о необходимости государственного регулирования экономики. Если экономисты и спорят, то чаще всего не по вопросу о

том, должно или нет государство регулировать деятельность субъектов рынка, а относительно того, по каким направлениям, в первую очередь, должно осуществляться такое регулирование и каковы его границы.

Опыт большинства развитых стран второй половины XX в. дает немало примеров чередования периодов усиления рыночного конкурентного механизма с периодами государственного регулирования экономики. Соответственно, на авансцену экономической политики выходили то концепции, проповедовавшие усиление роли государства в экономических процессах, то концепции, делающие ставку на рыночные силы, на предпринимательство и на поддержку государством именно этих сил (монетаризм, экономика предложения, неолиберализм и др.).

Так, представители неоклассического направления (А. Маршалл, Л. Мизес, Ф. Хайек, М. Фридман и др.) считали и считают неприемлемым прямое государственное вмешательство в экономику, поскольку, по их мнению, это ведет к разрушению способности рыночной системы к саморегулированию. Роль государства по регулированию деятельности субъектов рынка, по мнению представителей неоклассического направления, должна заключаться: в охране закона и порядка; в защите прав собственности; поддержании конкуренции («чикагская школа»); обеспечении здорового, неинфляционного денежного обращения (монетаризм); осуществлении налоговой политики, стимулирующей предпринимательство (экономическая теория предложения).

Многие сторонники неоклассического направления подчеркивают, что государство не должно активно вмешиваться в перераспределение доходов и богатства, поскольку «уравниловка» убивает инициативу и порождает иждивенческие настроения. Так же весьма скептически, по их мнению, надо относиться к различным предложениям по санации близких к банкротству предприятий, которые на деле лишь мешают оздоровлению экономики. Не следует увлекаться анти-

циклической политикой, поскольку неустойчивость — это плата за эффективность. Государство нельзя также подпускать к планированию, государственный бюджет не должен быть дефицитным, а важнейшим средством стимулирования предпринимательской деятельности должна стать налоговая политика.

В отличие от неоклассиков, представители неокейнсианского направления считают, что рыночные механизмы сами по себе не могут эффективно решать многие проблемы и что существуют так называемые «провалы рынка» и поэтому современная рыночная экономика не может не быть смешанной. Под «провалами» или «изъянами» рынка они понимают набор условий, при которых рыночная экономика не справляется с эффективным распределением ресурсов. К числу таких изъянов относятся — естественные монополии, внешние эффекты (экстерналии), общественные или публичные блага, асимметричные рынки, а также неравномерное распределение доходов в рыночной экономике.

Современный неoinституционализм в лице своих наиболее ярких представителей — Дж. Бьюкенена, Д. Норта, Э. Острома, О. Уильямсона и других — рассматривают государство в качестве особой организации, которой граждане делегируют часть своих прав, поскольку государство успешнее их самих может справиться с реализацией ряда функций и задач. К числу таких задач они относят:

- защиту и спецификацию прав собственности;
- создание каналов обмена информацией, что позволяет участникам рынка обмениваться информацией с минимальными издержками и минимальными искажениями;
- разработку стандартов мер и весов, что позволяет снизить издержки измерения качества обмениваемых товаров и услуг;
- создание каналов и механизмов физического обмена товаров и услуг, включающих транспортную сеть, организованные площадки для торгов и т. д.;

- правоохранительную деятельность и выполнение роли «третьей» стороны в конфликтах;
- производство общественных благ (оборона, здравоохранение и образование)¹.

В рамках неоинституционального направления ставится также вопрос о «границах» государства. Считается, что полная монополия государства на выполнение функций гаранта исполнения контрактов приводит к высоким транзакционным издержкам, поэтому государство может выступать не во всех, а лишь в некоторых взаимодействиях. Чем активнее роль государства, тем сложнее его внутренняя структура и тем больше численность государственных служащих и, следовательно, выше искажения циркулирующей внутри государственного аппарата информации. Кроме того, увеличиваются издержки на мониторинг и предотвращение государством оппортунистического поведения своих представителей. Поэтому в условиях рыночной экономики «выбор между рынком и государством является лишь выбором между различными степенями и типами несовершенств»².

Несмотря на различие взглядов, сегодня очевидно, что экономика — это не самонастраивающаяся система, а в механизме ее регулирования все более ощутимым становится присутствие «видимой руки», под которой подразумевается процесс сознательного регулирования поведения экономических субъектов со стороны государства. В то же время, о роли и границах государства в экономике и обществе следует говорить не вообще, а исходя из конкретной социально-экономической и политической ситуации в стране. Именно этот вывод становится сегодня особенно важным, когда мы пытаемся определить пределы влияния и степень ответ-

¹ См.: *Dugger W.* Transaction Cost Economics and the State / *Transaction Cost, Markets and Hierarchies*. С. Pitelis (ed.). Oxford: Blackwell, 1993. P. 193–202.

² *Wolf C.*, *Markets of Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge: The MIT Press, 1988. P. 87.

ственности современного государства за поведение хозяйствующих субъектов.

В настоящее время экономические функции государства, в том числе и способы регулирования поведения хозяйствующих субъектов, не могут не меняться. Это обусловлено как усилением открытости национальных хозяйств, так и усложнением взаимосвязей государства, бизнеса и граждан внутри отдельных стран. Неспособность адекватно и вовремя реагировать на происходящие изменения последних 10–15 лет обернулась в некоторых странах призывами отказаться вообще от каких-либо мер государственного регулирования экономики и вернуться к модели свободного рыночного хозяйства.

Отчасти эти идеи были реализованы в неолиберальной модели глобализации, составившей в последние 10 лет основу практических действий национальных правительств не только развитых, но и развивающихся стран. Именно на этой базе широкое распространение в последние годы получила концепция «эффективного государства».

Политика «эффективного государства» исходит из следующих концептуальных положений: государство не должно быть единственным поставщиком общественных благ; деятельность органов государственной власти должна быть более эффективной; социальные функции государства должны быть сокращены (разграничение между страхованием и помощью) и распределены между всеми субъектами рыночной экономики; более широкий доступ частного капитала к решению государственных задач; развитие конкуренции в отраслях естественных монополий; усиление открытости экономики (либерализация рынков, налогового и трудового законодательства).

По мнению идеологов либеральной глобализации, в современных условиях существующие в большинстве стран формы и методы государственного регулирования предпринимательской деятельности являются главным препятстви-

ем на пути формирования и эффективного функционирования единой глобализированной экономики. Они считают, что сложившиеся мировые рынки могут действовать эффективно, если отсутствует их регулирование со стороны национальных государств. Поэтому национальные правительства должны отказаться от регулирования движения капиталов, должны ликвидировать все ограничения на иностранные инвестиции, отменить какие-либо субсидии для местной промышленности, предоставить иностранцам право покупки любых акций и ценных бумаг, включая акции банковской и телекоммуникационной систем. Государство должно также отказаться от импортных квот, снизить до минимума экспортные и импортные тарифы, максимально уменьшить налоги, сократить до минимума объем государственного сектора. Государство не должно также вмешиваться в решение социальных вопросов, поскольку согласование интересов богатых и бедных будет осуществляться автоматически, как результат действия стихийных рыночных сил.

Безусловно, сторонники неолиберальной модели глобализации не отрицают необходимость регулирования экономических процессов, которые все больше выходят за рамки отдельных национальных хозяйств. Однако, по их мнению, эту роль должны выполнять не национальные правительства, а глобальные компании, либо наднациональные организации, вплоть до создания особого субъекта управления в виде «мирового правительства».

Так, например, предлагается, чтобы ТНК самостоятельно, независимо от национальных правительств, определяли меры воздействия на потенциально слабым партнеров, масштабы своей социальной ответственности и даже способы преодоления национальных, политических и культурных препятствий для свободного их продвижения на национальные рынки. При этом управление инвестициями, промышленностью, информацией и индивидуальными потребителями также должно перейти от национальных правительств

к частным транснациональным корпорациям. К ним также должно перейти принятие политических решений, определяющих экономические аспекты развития.

Наднациональное регулирование международным бизнес-процессом должно быть передано международным организациям уровня ВТО и МВФ. При этом часть функций национальных правительств, как считают сторонники неолиберальной глобализации, могли бы взять на себя международные неправительственные организации. Это решение таких задач, как защита и обеспечение прав трудящихся в области гарантированного медицинского обслуживания, пенсионных услуг, условий труда, регулирование науки и образования, контроль за миграцией населения, решение экологических проблем.

Под воздействием этих взглядов в развитых странах на протяжении последних 10 лет происходило не столько свертывание экономических функций государства, сколько их изменение в сторону более активного участия в борьбе за мирохозяйственные позиции. Это нашло свое проявление в поддержке крупного транснационального капитала, а также отраслей, работающих на внутренний рынок, в увеличении государственных инвестиций в наукоемкие технологии и на покупку новых технологий, в привлечении высококвалифицированных специалистов со всего мира.

Развивающиеся страны, напротив, в течение долгого времени пытались проводить политику протекционизма в целях защиты своей промышленности. Во многом это объяснялось стремлением обеспечить себе возможность независимого экономического развития после приобретения большинством развивающихся стран в 50–60-е гг. XX столетия политической независимости. Поэтому многие из них встали на путь импортозамещения и развития собственных отраслей промышленности, вводя количественные ограничения и высокие таможенные пошлины на импорт продукции, которую начинали производить национальные предприятия.

Правда, позднее ряд стран переориентировались и пошли по пути экспортно-ориентированного развития (Гонконг, Сингапур, Тайвань, Китай и др.). Но встать на этот путь они смогли только после того, как в этих странах были созданы основы развития для собственного производства. Например, Республика Корея долгое время защищала даже те отрасли промышленности, которые изначально были ориентированы на экспорт. Она имела довольно жесткие ограничения на ввоз бытовой электроники. И лишь когда национальные производители встали на ноги, эти ограничения начали ослабевать.

Но такая политика не позволила большинству развивающихся стран заранее подготовиться к глобализации, как это сделали развитые страны. В итоге, к началу XXI столетия развитым странам — и, прежде всего, США — удалось извлечь максимальную выгоду и навязать остальным странам такую модель глобализации, которая в наибольшей степени отвечает их интересам. Развивающиеся страны, оказавшись на обочине, начали активно выступать против глобализации.

Сегодня ситуация постепенно меняется. Развивающиеся страны, в том числе и Россия, все активнее вовлекаются в процессы глобализации. Однако в отличие от развитых стран они не успели в полной мере перестроить систему государственного регулирования и столкнулись — в большей мере, чем развитые страны — с целым рядом негативных тенденций.

Прежде всего, это усиление влияния транснациональных корпораций на развитие национальных экономик, в том числе политическое. Превращение ТНК в одного из главных субъектов экономики усилило проявление монополистических тенденций в большинстве стран. Это происходило либо посредством прямого захвата ТНК наиболее развитых и перспективных сегментов промышленного производства принимающей стороны, либо посредством втягивания мелкого и среднего бизнеса в орбиту деятельности ТНК. В результате, пострадал национальный бизнес, а правительство утратило

возможность в полном объеме контролировать экономическую ситуацию внутри страны, в том числе и реализовывать меры по защите отечественного капитала.

С приходом ТНК начала постепенно разрушаться система социального партнерства, которая долгое время являлась механизмом регулирования социально-трудовых отношений между бизнесом и наемными работниками при посреднической роли государства. Это связано с тем, что в рамках ТНК капитал становится более мобильным, а значит он приобретает больше способов давления на рабочих. Сегодня, опасаясь перевода предприятия в другую страну, рабочие вынуждены соглашаться на более низкую заработную плату и худшие условия труда³.

Кроме того, деятельность ТНК, как правило, связана с запретом организации профсоюзов в тех отраслях, где они занимают господствующее положение. Но даже если бы профсоюзы были разрешены, то в рамках ТНК заключить действенный, работающий коллективный договор не представляется возможным. Это объясняется тем, что головная компания далеко, а работодатель, представляющий интересы ТНК в данной стране, не обладает всей информацией и полномочиями для обеспечения гарантий в области повышения заработной платы или увеличения социальных выплат.

В рамках ТНК реальный собственник может никогда не сталкиваться с работником, а работнику очень сложно влиять на собственника, который находится на другом краю света. Все протесты работников в лучшем случае будут наталкиваться на сопротивление работодателей, которые лишь представляют интересы собственника в данной стране, но не

³ Так, по мнению одного из ведущих деятелей крупнейшего американского профсоюзного объединения АФТ-КПП Дж. Мазура, «компании США активно используют угрозу перевода своих мощностей в Китай или Мексику, чтобы понизить наши зарплаты и увеличить свои доходы». — См.: *Mazur J. Labor's New Internationalism // Foreign Affairs. January / February. 2000. P.79.*

правомочны брать на себя принятие важных социальных решений.

Рассчитывать на государство в этой ситуации также не приходится. Попытки национальных правительств привлечь в свою страну иностранный капитал заставляет их идти на поводу у ТНК, поэтому они снижают налоги, стараются снять дополнительные социальные гарантии для работников, что в большей степени отвечает интересам ТНК.

Но, снизив налоги и сократив поступления в бюджет, национальные правительства тем самым сокращают возможности государственного финансирования социальных расходов. В свою очередь, низкая заработная плата в стране — это и низкие налоги, и сокращающиеся отчисления в социальные фонды. Поэтому получается порочный круг. Государство снижает налоги и заработную плату работникам, чтобы привлечь капитал, но тем самым сокращаются доходы бюджета. Но если сокращается бюджет, то сокращаются возможности повысить заработную плату и увеличить социальные выплаты из бюджета. Уменьшаются заработная плата, налоговые поступления, бюджет. Государство опять уменьшает свои социальные расходы, но это ведет к дальнейшему сокращению бюджета и возможностей государства по финансированию социальных расходов и т. д. Тем самым государство своей собственной политикой загоняет себя в угол.

Выйти из этой ситуации оно, как правило, пытается лишь одним способом — переложить большую часть социальных расходов на самих граждан, либо вообще отказаться от системы социальной защиты. Вот почему в последнее время все более широкое распространение получают накопительные пенсионные системы, а работники начинают нести все большую нагрузку при формировании фондов социального страхования.

Поэтому складывается весьма специфическая система социальной ответственности бизнеса, когда эта ответственность все больше перекладывается на плечи самих работни-

ков. Государство самоустраняется под предлогом все увеличивающегося дефицита бюджета, а бизнес, требуя понижения налогов, уже не является основным плательщиком взносов в системе обязательного социального страхования.

По мере того, как бизнес по своему характеру все более становится интернациональным, теряется его прежняя связь с уровнем доходов граждан той или иной страны. Все дело в том, что до тех пор, пока бизнес был преимущественно национальным, он в основном ориентировался на национальный рынок. Ему было безразлично, какая ситуация складывается в стране и каков уровень доходов большинства граждан, поскольку объем продаж его продукции и, соответственно, размер прибыли полностью определялись возможностями платежеспособного спроса населения.

На такой зависимости долгие годы строились теории макроэкономического равновесия, начиная от классиков политической экономии — А. Смита, Д. Риккардо, включая неоклассическую и кейнсианскую школу и заканчивая современными посткейнсианскими теориями. Считалось, что стоимость продукта, созданного в обществе, должна быть равна величине тех доходов, которые получают различные социальные группы и которые они готовы потратить на произведенный предпринимателями товар. Но даже если они отказываются от приобретения товаров, то должны работать стимулы, которые заинтересовывали бы их инвестировать эти средства в производство. Только таким образом можно обеспечить макроэкономическое равновесие и, соответственно, стабильность в обществе. В условиях, когда главную роль в экономике начинают играть ТНК — и не просто ТНК, а глобальные сети, созданные этими ТНК, которые в то же время включают основную массу национальных мелких и средних предприятий, — картина принципиально меняется.

Сегодня, например, при сборке автомобилей в Германии почти половина комплектующих производится за ее пределами — в Чехии, Италии, Франции, Мексики и США. Это

означает, что в окончательную цену автомобиля включены затраты труда мексиканских, французских, итальянских и других рабочих. И если сборка автомобиля была произведена в Германии, и там же он был реализован, то немецкого производителя вряд ли интересует, какова зарплата рабочих в других странах, где производились комплектующие, и могут ли они на эту зарплату купить автомобиль.

Таким образом, в условиях, когда бизнес становится мобильным, его совершенно не интересует уровень доходов и покупательная способность населения той или иной страны. Бизнес всегда сможет покинуть одну страну и переместиться в другую, найти более выгодные условия вложения своего капитала. Такая ситуация не может не выступать дестабилизирующим фактором для национальных хозяйств, поскольку разрушает основы устойчивого развития современных национальных государств, усиливает вероятность экономических кризисов, социальной и политической нестабильности.

В этих условиях интересам национальных государств могла бы соответствовать такая система регулирования поведения деятельности ТНК на территории национальных государств, которая могла бы обеспечить реализацию интересов не только национальных государств, но и граждан, которые живут в этой стране. К сожалению, в большинстве случаев реальная ситуация складывается с точностью до наоборот.

В условиях глобализации рынки развивающихся стран все более испытывают на себе негативное воздействие спекулятивного финансового капитала. Усиление отрыва финансовой сферы от реального сектора экономики в условиях глобализации, проявляется в виде огромного количества «горячих денег», курсирующих между странами. При любых признаках нестабильности «быстрые капиталы» покидают объекты инвестирования, способствуя дестабилизации экономики стран и даже целых регионов. В современных условиях мировые финансовые рынки начинают определять не только поведение частных инвесторов и заемщиков, но

также оказывать влияние на правительства суверенных государств при принятии ими управленческих решений. Экономические решения правительств по защите национальной экономики от рыночного давления, в свою очередь, выливаются в резкое колебание валютных курсов и отток капитала, что усиливает нестабильность.

В условиях глобализации усилилась также неравномерность в развитии богатых и бедных стран. Так, если в 60-е гг. XX столетия разрыв между указанными странами составлял 20 раз, то в настоящее время он достигает уже 60–70 раз. Кроме того, усилился разрыв в уровне экономического развития развивающихся стран. Это объясняется тем, что выгоды глобализации для разного типа развивающихся стран не всегда очевидны, вследствие их более слабых конкурентных позиций на мировых рынках. Поскольку развитые страны являются поставщиками технологий, информации, наукоемкой продукции и капитала, то чаще всего развивающиеся страны попадают в технологическую зависимость от развитых.

В условиях усиливающейся открытости национальных экономик наибольшую ценность начинают играть такие ресурсы, как финансовые и интеллектуальные, что еще более обостряет противоречие между развитыми и развивающимися странами. Поскольку не всегда развивающиеся страны способны обеспечить необходимый уровень образования населения, развития науки и качество информационной среды, они неминуемо обречены на углубление зависимости от внешних финансовых и информационных центров.

Данные негативные тенденции особенно усилились на фоне призыва большинства развитых стран к большей либерализации внешнеэкономической деятельности и сокращению государственного вмешательства в регулирование экономики. В ответ на перечисленные негативные тенденции многие развивающиеся страны, хотя и с опозданием, начали перестраивать систему регулирования национальной экономики.

Часть стран продолжили движение по пути экспорто-ориентированного развития. И даже те страны, которые были ориентированы на импортозамещение, были вынуждены больше открыть свои границы. Это связано с тем, что развитие национальной промышленности этих стран столкнулось с ограниченностью внутреннего рынка в силу невысокого уровня доходов большинства граждан. Поэтому расширить спрос можно было только за счет экспорта. В то же время, развитие национальной промышленности развивающихся стран требовало усиления импорта определенных видов продукции и, прежде всего, машин и оборудования. В этих условиях объем экспорта из развивающихся стран начал постепенно увеличиваться.

Что касается промышленности экспорто-ориентированных развивающихся стран, то к началу XXI в. она уже оказалась достаточно глубоко втянутой в международные промышленные комплексы на основе специализации и кооперирования. Что, в свою очередь, позволило этой группе развивающихся стран получить доступ к новейшим технологиям и развивать свое собственное производство на новом техническом уровне, увеличивая экспорт готовой продукции.

В настоящее время по доле экспорта машин и оборудования большая часть новых индустриальных стран (НИС) первого и второго поколения уже вышли на уровень промышленно развитых стран. Возрос также вывоз капитала в новые индустриальные страны в виде прямых инвестиций. Хотя по-прежнему большая часть вывоза прямых инвестиций приходится на промышленно развитые страны, однако за последнее десятилетие в развивающиеся страны он увеличился почти в 4 раза. Значительная часть вывоза капитала приходится на Гонконг и Китай — 43,8% от всех вложений в развивающиеся страны.

В этих условиях постепенно набирают силу новые тенденции и новые противоречия. Прежде всего, стремитель-

ный рост промышленности в новых индустриальных странах приводит к его существенному уменьшению в развитых странах. Происходит своеобразная деиндустриализация развитых стран, которая сопровождается увеличением безработицы, разрушением системы социальной защиты работников вплоть до полного демонтажа социальных функций государства.

Несмотря на то, что большинство наиболее крупных и влиятельных ТНК имеют в качестве страны базирования одну из развитых стран (США, Япония, Германия, Великобритания), это не означает, что население этих стран или их национальные правительства извлекают наибольшую выгоду. Выгода достается собственникам капитала ТНК, которые могут свободно перемещаются по миру и не связывать свое проживание с одной из стран.

При этом перемещаемые в развивающиеся страны производства или вновь создаваемые там предприятия чаще всего функционируют на принципиально иной основе — основе максимального использования дешевой рабочей силы без каких-либо существенных социальных гарантий со стороны ТНК, выступающей в роли работодателя.

Это, в свою очередь, не способствует формированию условий, при которых обеспечивается соответствующее развитие человеческого капитала как главного фактора современного общества, основу которого составляют информационные технологии. Формируется порочный круг. В развитых странах в результате деиндустриализации система подготовки высококвалифицированной рабочей силы и развития человеческого потенциала постепенно разрушается, а в развивающихся странах — новых индустриальных странах — такая система не создается. В конечном счете, проигрывают как развитые, так и развивающиеся страны.

В этих условиях развивающиеся страны должны не просто приспособливаться к меняющейся глобальной системе, но и участвовать в ее формировании в соответствии со

своими потребностями. При этом государство не может не играть решающую роль. Деятельность государства при этом, по мнению Дж. Стиглица, должна состоять не только в том, чтобы корректировать провалы рынка, но и в том, чтобы обеспечить социальную справедливость, ибо рыночный механизм, предоставленный самому себе, оставляет большому числу людей слишком мало ресурсов для выживания⁴.

В полной мере это касается сегодня и России. С начала 90-х гг. XX столетия, когда в России начались радикальные экономические реформы, начался и процесс активного включения ее в систему мирохозяйственных связей. Причем этот процесс оказался для России очень сложным. Сложность состояла в том, что, во-первых, это включение совпало с радикальными экономическими реформами. Во-вторых, Россия не имела своего опыта такого включения, а опыт других стран был мало пригоден для специфической российской ситуации. В-третьих, в порыве всеобщей приватизации и необходимости до минимума сократить роль государства в экономике, которое до этого обладало неограниченной властью, государство фактически оказалось отстраненным от этого процесса и не смогло своевременно выработать необходимые меры по нейтрализации негативных последствий включения России в систему мирохозяйственных связей.

В итоге, доля нашей страны в совокупном мировом ВВП сократилась в два раза. Сегодня интеграция России в мировое хозяйство основана, главным образом, на вывозе за рубеж углеводородного сырья (нефть и газ — 45%) и изделий первых этапов переработки сырья (продукция черной и цветной металлургии, химической и нефтехимической промышленности — 15%).

Не лучшим образом обстоит дело и с включенностью России в международный рынок капитала. На Россию приходится от 0,4 до 0,8% ввоза прямых иностранных инвестиций

⁴ Стиглиц Дж. Глобализация: Тревожные тенденции. М.: Мысль, 2003. С. 23–24.

и примерно 1% накопленных прямых иностранных инвестиций в мире. Причем иностранные инвестиции в основном идут в торговлю, общественное питание и в так называемую общую коммерческую деятельность, а также в экспортно-ориентированные сырьевые отрасли — нефтяную, металлургическую (23%). Приток иностранных инвестиций в машиностроение, сельское хозяйство и производственную инфраструктуру невелик (10%). Поэтому можно сказать, что иностранные инвестиции способствуют лишь консервации сложившейся сырьевой модели развития страны.

Все эти факторы нельзя не принимать в расчет, когда мы говорим об ответственности и пределах влияния государства на частно-хозяйственную деятельность субъектов рынка в России. Политика Российского государства в отношении бизнеса, с одной стороны, должна быть построена с учетом очевидных рисков глобализации и должна быть направлена на их нейтрализацию. В то же время, она должна способствовать раскрытию потенциальных выгод глобализации для субъектов рынка российской экономики и обеспечить управление процессом адаптации национального хозяйства к требованиям изменяющейся внешней среды.

Для того чтобы сегодня защитить российскую экономику от негативных последствий глобализации, Российскому государству, прежде всего, необходимо обратить особое внимание на разработку промышленной политики в целях повышения конкурентоспособности национальной экономики. Государство должно, в первую очередь, изыскать внутренние источники финансирования высокотехнологичного сектора экономики. Делать ставку на иностранные инвестиции в решении этого вопроса вряд ли следует. При этом необходимо выделить приоритетные крупные направления возможного экспорта готовой продукции из России и способствовать развитию и качественному совершенствованию этих отраслей (авиационный комплекс, производство грузовых автомобилей, электротехническая промышленность).

Осуществление Российским государством промышленной политики, нацеленной на всемерное поддержание отечественной экономики, немислимо без налаживания эффективного взаимодействия государственной власти и предпринимательского сообщества. После приватизации в России образовалось большое число частных предприятий. Однако по своему размеру даже самые крупные из них существенно уступают зарубежным компаниям и не в состоянии конкурировать на мировых рынках. Исключение составляют лишь единицы компаний, которые можно отнести к транснациональным («Газпром», ЛУКОЙЛ и др.). Однако большинству российских компаний далеко до транснациональных. А вместе с тем, как показал опыт, в условиях глобализации выигрывают крупные компании и те страны, которые являются странами базирования этих компаний.

В этих условиях именно государство должно содействовать формированию крупных структур, способных в полной мере использовать конкурентные преимущества страны и благодаря этому успешно конкурировать с иностранными компаниями на внутреннем и зарубежных рынках. Это должно относиться не только к нефтяным компаниям и «Газпрому», но и к машиностроительным, химическим и другим компаниям.

Российскому государству необходимо предпринять ряд мер, направленных на привлечение иностранного капитала в высокотехнологичные отрасли, развитие которых в будущем смогло бы самым благоприятным образом сказаться на конкурентоспособности российской экономики в целом. И здесь важную роль могли бы сыграть дополнительные государственные гарантии иностранным инвестициям.

Вместе с тем, привлекая капитал не стоит забывать, что в условиях глобализации существенно усиливается давление спекулятивного капитала. Поэтому здесь необходимо учитывать интересы политической и экономической безопасности страны, как это делается в других странах. В этих условиях целе-

сообразно, так же как в других странах, более четко определить те отрасли, куда следует ограничивать вложения иностранного капитала. Ограничительную практику по отношению к иностранным инвестициям следует применять также в тех случаях, когда они направлены на монополизацию отдельных отраслей, препятствуют укреплению конкурентоспособности отечественного производства на внешних и внутренних рынках, ведут к безработице, способствуют нелегальному вывозу стратегических материалов, технологий и капитала за рубеж.

В настоящее время на изменение мер государства по регулированию деятельности хозяйствующих субъектов существенное влияние оказывает мировой финансовый кризис, для борьбы с которым предлагается использовать четыре группы мер.

Первая группа — это меры, связанные с расширением государственного присутствия в экономике: национализация обанкротившихся предприятий, имеющих стратегическое значение; передача в собственность государства части акций банков; поддержка внутреннего спроса, в том числе за счет увеличения госзаказа; усиление государственного регулирования операций на фондовом рынке.

Вторая группа — меры бюджетно-налоговой политики. Они включают: бюджетные вливания в банковскую сферу и реальный сектор экономики; использование госрезервов; снижение налогов для реального сектора при одновременном увеличении налогов на капитал, дивиденды, а также на прибыль нефтяных компаний; отмена налоговых льгот для компаний, переносящих производство за границу.

Третья группа — меры кредитно-денежной политики, включающие широкий спектр мероприятий, начиная со снижения ставки рефинансирования, реализации мер, обеспечивающих доступность кредитов, и заканчивая мерами по созданию обеспеченных золотом мировых денег.

Четвертая группа — меры, стимулирующие переход на инновационный путь развития. К ним относятся: расшире-

ние финансирования НИОКР, включая развитие корпоративных НИОКР; стимулирование инновационного развития; поощрение создания рабочих мест в высокотехнологичных и экологических отраслях.

Все эти меры вряд ли можно назвать новыми. Отчасти они уже знакомы и неоднократно использовались в других странах в условиях экономических потрясений. Исключительность современной ситуации состоит в том, что меры поддержки со стороны государства должны быть реализованы в принципиально иной ситуации — ситуации, когда национальные экономики стали более открытыми, когда главным хозяйствующим субъектом являются транснациональные корпорации, когда сформировались мировые финансовые рынки, способные деформировать цель предпринимательской деятельности, перемещая интересы бизнеса из сферы реального производства в финансовую сферу. В этих условиях нельзя не учитывать тот факт, что именно глобализация явилась фактором, который позволяет крупному капиталу действовать исключительно в своих интересах.

Как бы ни старалось государство ограничить объем операций на фондовом рынке, как бы оно ни старалось поддерживать бизнес за счет налоговых и иных льгот, оно не сможет заставить крупный капитал действовать вопреки своему главному экономическому интересу — получению максимальной прибыли. Глобализация экономики не отменяет этой закономерности. Она лишь усиливает это стремление, создавая для этого дополнительные механизмы.

В таких условиях ограничить негативные последствия экономических кризисов в условиях глобализации становится возможным только при условии перехода на новую модель рыночной экономики. Применительно к России в данном случае речь не идет о переходе к прежней плановой экономике и тотальному огосударствлению. Речь не идет также о замене рыночной экономики какой-то иной системой. Речь идет о переходе к реальной демократической модели рыночной эко-

номики, в рамках которой принципиально иной должна быть роль государства и системы государственного управления в целом. Именно движение в этом направлении и должно составить сегодня главную и эффективную антикризисную меру.

Формирование новой модели государственного управления должно исходить, с одной стороны, из необходимости создания системы ограничений для крупного капитала использовать государство, другие институты и даже отдельные национальные экономические системы исключительно в своих интересах. С другой стороны, должна быть создана система, позволяющая в условиях современной глобальной экономики, со всеми сложившимися ее характеристиками и институтами, учитывать и реализовывать интересы не только крупного капитала, но и большинства граждан.

Важным направлением совершенствования системы государственного управления, рассматриваемой в качестве меры по выходу из кризиса, является расширение социальной базы госуправления. Такое расширение, на наш взгляд, должно осуществляться посредством более широкого привлечения общественных организаций к управлению обществом, включая формирование реальной системы местного самоуправления.

Необходимость более широкого участия граждан в управлении в настоящее время обусловлена двумя причинами. Первая, более общая причина связана с усложнением системы экономических отношений и невозможностью из единого центра эффективно и в полном объеме удовлетворять потребности, существующие в обществе. Поэтому вполне закономерно, что сегодня в некоторых странах — например, в Канаде — государство пытается переложить часть своих функций на общественные организации. В первую очередь, это касается социальных функций, связанных с организацией общественных работ, социальным страхованием и социальным обеспечением, поддержкой безработных, решением жилищных вопросов. Именно общественные организации,

которые не просто тесно связаны с населением, но и призваны представлять и отстаивать интересы разных социальных групп, способны, в конечном счете, выстроить эффективную систему решения ряда социальных вопросов.

Вторая причина обусловлена особенностями современного экономического развития, включая мировой финансовый кризис. Как уже отмечалось выше, сегодня правительства большинства стран, преодолевая последствия мирового финансового кризиса и разрабатывая программу антикризисных мер, все чаще идут по пути поддержки крупного бизнеса, перекладывая основную часть бремени финансового кризиса на плечи граждан. В этих условиях особое значение приобретает, с одной стороны, контроль за целевым использованием выделяемых в рамках антикризисных программ финансовых средств государства, поскольку увеличивается вероятность взяток со стороны чиновников в обмен на государственную помощь бизнесу. С другой стороны, активизация деятельности общественных организаций, а также системы местного самоуправления позволит в условиях неустойчивости и неопределенности повысить оперативность и эффективность принимаемых решений. Их активная деятельность может выступить гарантом того, что принимаемые решения в большей степени будут учитывать особенности местных сообществ, для которых разрабатываются эти решения.

В некоторых странах включенность общественных организаций в систему управления позволяет также более эффективно решать вопросы государственного контроля, что становится особенно важным в условиях кризиса. В качестве примера можно привести наиболее известную в настоящее время бразильскую систему участия граждан в бюджетном процессе (город Порту-Алегри), которая представляет собой особым образом выстроенный бюджетный процесс на уровне города, позволяющий гражданам принимать самое активное участие не только в определении приоритетов бюджетного финансирования, но и в расходовании бюджетных средств.

Выступление оппонента-рецензента

Можно ли универсальным образом определить пределы влияния?

*Л.И. Якобсон,
доктор экономических наук*



Государство — явление многоаспектное, но сегодняшняя тема предполагает, что мы говорим о нем не вообще, а в аспекте хозяйственной жизни, причем организованной на рыночных началах. Именно этой объявленной теме я и буду придерживаться (оговорка нужна, поскольку фокусировка на одном аспекте предполагает некоторую односторонность самих рассуждений). В рыночной экономике государство, точнее, его структуры выполняют двоякую роль. С одной стороны, они участвуют в хозяйственной жизни наряду с другими субъектами рынка: покупают, продают, производят и потребляют товары, работы и услуги. С другой стороны, если все остальные субъекты взаимодействуют друг с другом «по горизонтали», то государственные структуры вправе действовать «сверху вниз», принуждая других, например, отдавать им часть дохода в виде налогов, придерживаться неких потолков цен или требований к ассортименту и т. п. Именно законное право принуждения и характеризует государство в качестве специфического, нерядового субъекта рыночной экономики; именно так его роль и определяется в учебниках по экономической теории. Соответственно, тема сегодняшнего обсуждения — это фактически тема границ целесообразного ограничения воли хозяйствующих субъектов и тема ответственности за такое ограничение.

Целесообразно то, что адекватно целям. Каковы они и кто их выдвигает? У этого вопроса есть мировоззренческий аспект, который нельзя обойти, но и останавливаться на нем подробно сейчас нет возможности. Говоря коротко, считаем ли мы государство инструментом осуществления власти одних обычных людей над другими обычными людьми? Альтернатива — тот или иной вариант сакрализации государства; пример — гегелевская традиция. Ясно, что уместные границы влияния государства во втором случае оказываются гораздо более широкими, чем в первом. Скажу только, что никому, насколько я знаю, не удалось построить внятную трактовку государства как чего-то высшего по отношению к обычным людям, если не вводить в рассуждение фигуру монарха-помазанника, несущего ответственность в первую очередь не перед подданными. У нас в России сегодня — республика, и я лично за то, чтобы государство оставалось республикой. Возможна и иная мировоззренческая позиция, но нельзя избежать констатации, что в нашей реальной ситуации ответственность государства суть ответственность носителей власти перед избирателями. Значит, влияние государства — это доминирование воли одних обычных людей по отношению к воле других обычных людей.

Разумеется, носители власти всегда и везде утверждают, что они выражают интересы всего общества. Но, во-первых, эти интересы разными людьми понимаются по-разному. А во-вторых, анализ конкретных ситуаций убеждает, что любой носитель власти действует не только в соответствии со своим пониманием общественных интересов, но и в соответствии с собственными личными интересами, а также партикулярными интересами своей общественной группы. Соотношение общественного интереса (точнее, того, что воспринимается как общественный интерес) и частного интереса может варьироваться в широких пределах. Очевидно, однако, что оптимальные границы влияния государства (если речь идет о реальных государствах, а не о чем-то, существующем лишь

в идеальных представлениях) зависят от этого соотношения. Наряду с не всегда отчетливо наблюдаемой ответственностью государства перед большинством граждан есть вполне наблюдаемая ответственность государственных органов перед теми группами, которые более всего значимы для лиц, принимающих решения. Марксизм заходил слишком далеко, рассматривая государство как инструмент классового господства; но всегда и везде республика в сочетании с рыночной экономикой отдает некоторые преимущества более состоятельным, образованным и лично причастным к власти, по сравнению с бедными, малообразованными и властью не обладающими.

Следовательно, нет оснований считать, что вмешательство государства в хозяйственную жизнь есть нечто позитивное по самой своей природе. Вопрос именно в целях, которые ставят перед носителями власти граждане, а также в том, насколько реальна ответственность государственных структур перед гражданами за достижение этих целей. В докладе хорошо показано, что цели зачастую диктуются наличием провалов рынка. Добавлю только, что с точки зрения сегодняшней экономической теории, рынков без провалов почти не бывает. Следует ли отсюда, что государство должно повсюду ограничивать частную инициативу? Нет, поскольку не меньшее значение, чем провалы рынка, имеют так называемые провалы государства. Я не имею возможности рассказывать о них подробно, но, поверьте, они довольно хорошо исследованы, в том числе строго доказано, что некоторые из них принципиально не устранимы. Отмечу лишь две вещи.

Во-первых, провалы государства — это не субъективные ошибки чиновников, а некие неэффективные тенденции, порождаемые самим построением институтов государства. Оно может быть разным, но никогда не бывает идеальным. Тут полная аналогия с провалами рынка, которыми также являются отнюдь не ошибки предпринимателей, а те или иные рыночные условия, уводящие в сторону от максимизации эффективности.

Во-вторых, государство, как и рынок, лишь в редких, очень специальных случаях функционирует вообще без провалов. Значит, в каждой ситуации надо искать такую меру государственного вмешательства, при которой выигрыш от преодоления провала рынка не перекрывался бы потерями от провала государства. Это типичная задача оптимизации, которую в каждом случае необходимо решать применительно к конкретным условиям. Универсального решения быть не может. К тому же, даже частные, неуниверсальные решения такого рода проблем экономическая наука предлагает отнюдь не безусловно. Ее рекомендации на этот счет — лишь весьма полезные ориентиры, но не более того. Так что тема оптимальных пределов вмешательства — а точнее, его оптимальных форм, инструментов и только в последнюю очередь масштабов — это скорее целое направление систематической работы, имеющей своим предметом конкретные ситуации, а не отдельный вопрос, на который может быть дан универсальный ответ.

Но преодоление провалов рынка — не единственная и даже не главная цель влияния государства на субъекты рынка. Когда я говорю «не главная», имею в виду не субъективные ощущения, а измеримые масштабы вмешательства. Конечно, сколько-нибудь полно и, вместе с тем, обозримо оценить эти масштабы количественно вряд ли возможно в силу объективной многомерности самого явления. Но в качестве своего рода представительной характеристики обычно используют ту долю ВВП, которая проходит через так называемый бюджет расширенного правительства. Наряду с консолидированным бюджетом это также, например, Пенсионный фонд. Так вот, в разных странах эта доля составляет примерно от 10 до 50–60%, причем в европейских странах обычно около 40%. У нас, кстати, порядок тот же. Очень видный экономист, нобелевский лауреат Джеймс Бьюкенен оценивал — пусть довольно приблизительно — те доли госрасходов, которые связаны с преодолением провалов рынка, и те, которые идут

на другие, пока не упоминавшиеся здесь цели. Так вот, первые в развитых странах составляют порядка 10–15%, и межстрановой разброс их гораздо меньше, чем вторых.

С какими целями связаны те вмешательства, которые не сводятся к преодолению провалов рынка или, что зачастую точнее, компенсациям их воздействия? Почему мера таких вмешательств — пусть скорее косвенная и не слишком точная — составляет в Швеции порядка половины ВВП, а, скажем, в Японии и Китае раз в пять меньше? Потому что речь идет о действиях, направленных не на повышение экономической эффективности, а на реализацию принципов справедливости. Эта важная часть общей картины была, как мне показалось, упущена в докладе, во всяком случае, в его письменной части. Между тем, речь идет не только о прямом перераспределении в форме пенсий, пособий и т. п., но и разнообразных мерах поддержания занятости, регулирования цен, размещения производств и много другого. Все это необязательно работает на экономическую эффективность, а если работает, то лишь в долгосрочном плане и с неясной заранее отдачей. Но государства всем этим занимаются, а экономическая наука пытается помочь им достигать также и этих целей рациональным образом.

Предел вмешательства, направленного на повышение экономической эффективности, — это, условно говоря, точка, в которой сокращение последствий провалов рынка еще не перекрывается ростом последствий провалов государства. В каждом случае точки разные, но, как я упоминал, в целом в тех рыночных экономиках, которые функционируют более или менее рационально, обобщенной, пусть несовершенной, мерой суммарного вмешательства ради эффективности можно считать 10–15% ВВП. Таким образом, если оставить в стороне тему справедливости, пределы оправданного вмешательства довольно узки. Это значит не то, что рынок работает почти идеально, а то, что за указанными пределами даже малокорруптированные западноевропейские государства

рисковали бы больше калечить, чем лечить производство. А вот с вмешательствами ради справедливости (а это скорее вмешательство в распределение и потребление) все гораздо сложнее. Не только у разных людей, но у разных обществ существуют разные представления о справедливости. Этим как раз и объясняется тот огромный межстрановой разброс доли расходов социального назначения, который фиксирует статистика. Он в общем и целом коррелирует с различиями в отношении разных обществ к значимости равенства, которые фиксирует социология.

Соответственно, возвращаясь к теме пределов вмешательства, надо сказать, что они в очень большой степени производны от того, как конкретное общество ранжирует ценности. Американцы и японцы — в том числе совсем небогатые — не хотят, чтобы государство распоряжалось столь большой долей ВВП, как оно это делает в Швеции по желанию шведских граждан. Мы можем обсуждать, какая позиция нам ближе. Но при этом стоит помнить о том, о чем я говорил вначале. В государстве, если это республика, у носителей власти есть полномочия лишь постольку, поскольку они делегированы большинством граждан некоему меньшинству столь же, в принципе, обычных граждан. Действия первых не имеют санкции, высшей по отношению к воле избирателей, так что государство в лице своих руководителей и органов, в принципе, полностью ответственно перед гражданами. Следовательно, в каждой республике власти обязаны действовать в соответствии с представлениями и ожиданиями именно своих граждан, при том что эти представления различны и не всегда нам с вами нравятся.

Однако есть еще один очень существенный аспект темы. До сих пор я говорил «должны». А готовы ли политики и чиновники — повторю, вполне обычные люди, в принципе, не хуже и не лучше других — всегда делать то, что должны? Ответ очевиден, но и здесь значима конкретная мера. Скажем, в Италии государственные органы более коррумпированы,

чем в Швеции, но меньше, чем в России. Тот факт, что ответственность государственных органов перед гражданами нигде не срabатывает на сто процентов, означает, что любое вмешательство вызывает, помимо некоторого приближения к целям эффективности и справедливости, еще и некое «прилипание» ресурсов к рукам тех, кто вмешательство осуществляет. Речь идет не только о коррупции, но и, скажем, о раздувании госаппарата сверх рациональных пределов. В Швеции «прилипание» невелико, а, скажем, в Нигерии таково, что на долю провозглашаемых целей мало что остается. Можно ли пренебрегать такого рода различиями, когда мы пытаемся определить оптимальный масштаб влияния государства на экономические процессы?

В чем же заключается миссия экономиста в описанных обстоятельствах? О ней часто превратно судят по публицистическим выступлениям представителей нашего сообщества. Некоторым даже кажется, что, например, Милтон Фридмэн или Джозеф Стиглиц получили Нобелевские премии за те страстно написанные книги, которые переведены на русский и многие другие языки. Нет, это точно то же, как если бы мы считали академика Гинзбурга главным образом автором страстных выступлений против суеверий. Достаточно сказать, что профессиональные работы того же Стиглица невозможно прочитать, не владея математикой на очень приличном уровне, и вербальному пересказу они поддаются вряд ли в большей степени, чем работы по теоретической физике. Упомянуть об этом надо вот почему. Публицистические выступления видных экономистов создают впечатление, будто экономическая наука пытается диктовать цели обществу. На самом деле, экономическая наука исследует почти исключительно условия достижения целей, которые экономисты в своей профессиональной работе, в отличие от публицистических выступлений, обычно принимают в качестве данных. Работа же эта помогает оптимизировать способы достижения целей при тех или иных ограничениях. Например, одно

и то же сокращение неравенства доходов требует разных механизмов и издержек при разных уровнях коррупции.

Попытаюсь резюмировать сказанное. Вопрос о том, какие пределы государственного вмешательства оправданны, действительно тесно связан с вопросом об ответственности государства. Если речь идет о республике, государственные органы в идеале ответственны перед «средним» избирателем, но на практике подчас в большей степени ответственны перед наиболее влиятельными общественными группами. Уместные пределы вмешательства, в принципе, зависят от соотношения первого и второго, а также от специфики предпочтений граждан в том или ином обществе в то или иное время. Однако в отношении мер, нацеленных на преодоление провалов рынка, есть основания говорить о довольно единообразных и не очень широких пределах. В то же время, граждане разных стран существенно по-разному определяют цели своих государств в отношении мер, диктуемых соображениями справедливости. Чем сильнее запрос на перераспределение ради равенства, тем шире уместные пределы вмешательства.

Вместе с тем, теория и эмпирические исследования неоспоримо показывают, что экономические меры государства всегда в той или иной степени связаны с потерями, в том числе (но отнюдь не только) с «прилипанием» средств к рукам тех, кто меры реализует. Соответственно, крайне важно стремиться к тому, чтобы пределы, формы и инструменты влияния государства на экономические процессы, будучи достаточными, не были избыточными. При этом госаппарат всегда заинтересован в некоторой избыточности своего влияния и ресурсов, которыми он напрямую распоряжается. Многое зависит от того, насколько институты конкретного государства настроены на реальный контроль над аппаратом и обеспечение реальной ответственности госорганов перед рядовыми гражданами. Если этого недостает, весьма вероятно обилие вмешательств в интересах близких к власти мень-

Л.И. Якобсон. Можно ли универсальным образом определить пределы влияния?

шинств при недостатке вмешательств в интересах остальных граждан. При этом расширение сложившихся пределов влияния государства также с большой вероятностью может означать дальнейшее усиление, а не ослабление несправедливости. Итак, вопрос «сколько нужно государства?» не имеет самостоятельного значения. Важен вопрос — «насколько государство ответственно перед большинством граждан?». Если ответственно, то пределы влияния будут такими, какие предпочитают граждане данной страны. А предпочтения эти в разных обществах неодинаковы, и применительно к демократиям общего правила быть не может.

Вопросы к докладчику и ответы

Вопрос (Г.Б. Клейнер):

Спасибо, Ирина Николаевна, Вы затронули целый ряд интересных тем.

Первый мой вопрос очень простой. Говоря о государстве, Вы имели в виду государства всех стран в целом, не только Россию, т. е. вообще государства, маленькие или большие? Или это Россия-государство потеряла рычаги влияния?

Ответ:

Я говорила о неких общих тенденциях, которые касаются и России в том числе.

Г.Б. Клейнер:

Тогда такой вопрос: чего же лишилось государство? Почему ослабли его рычаги? Вы говорите, что, к примеру, ТНК не подчиняется государству. Но наше государство вполне эффективно могло бы влиять на бизнес на местах — через местную администрацию у него достаточно рычагов. Какие же нити были обрезаны?

Ответ:

Я говорила о том, что в условиях, когда национальные экономики становятся более открытыми, основа бизнеса и его цели меняются. Во все времена главный интерес бизнеса — это получение прибыли. Но когда бизнес в большей степени имеет национальную основу, он не может не беспокоиться о том, какая реальная ситуация складывается в стране — в частности, какие доходы имеет население и способно ли оно приобретать продукцию, которую производит бизнес. Более того, у государства масса рычагов влиять на такой бизнес. Когда же основа бизнеса меняется, и он становится интернациональным по своему характеру, а главными субъектами хозяйственной деятельности выступают ТНК, тогда эта при-

вычная связь бизнеса, государства и граждан внутри страны меняется. ТНК вряд ли будет интересоваться уровень доходов населения страны базирования, поскольку свою продукцию они могут продавать в других странах. И повлиять на такое поведение ТНК государству очень сложно. Это и есть те утраченные нити, о которых Вы спрашивали.

Г.Б. Клейнер:

Сегодня компания «Рено» может расширить свое влияние на тольяттинский автозавод, для обеспечения этого Путин едет во Францию. Это пример того эффекта, о котором Вы говорите, — как государство потеряло возможности влияния?

Ответ:

В определенном смысле да, поскольку в данном случае усиливается влияние «Рено».

Вопрос (Гундаров):

Может ли государство быть субъектом наподобие играющего тренера — участвовать, спекулировать и т. п.?

И второй вопрос: как Вы думаете, что вкладывал Медведев в понятие «умная экономика»? При Брежнев я знаю — «экономика должна быть экономной».

Ответ:

Безусловно, государство также может активно участвовать в экономических процессах. И в этом случае, по сути, оно мало отличается от других субъектов рынка. Более того, используя свое особое положение, государство может — и часто занимается — спекуляциями, выступая источником экономических рисков.

Что касается вопроса о том, какой смысл вкладывал Медведев в понятие «умная экономика»... Трудно ответить точно, что имел в виду Медведев. На мой взгляд, «умная экономика» — это экономика, которая является основой развития,

а не разрушения национального государства. «Умная экономика» — это экономика, которая формирует основу для роста благосостояния своих граждан. К сожалению, российскую экономику вряд ли назовешь «умной».

Вопрос (И.Ю. Колесник):

Скажите, пожалуйста: ответственность влияния государства при воздействии на деятельность хозяйствующих субъектов, по Вашему мнению, у нас есть? Или ее нет?

Ответ:

С одной стороны, есть. В нашем законодательстве так или иначе эта ответственность прописана. Но если говорить о реальном положении дел, то вряд ли она есть — если судить, например, об эффективности применения антимонопольного законодательства и защиты бизнеса от проявлений монополизма. Или, например, оценивать меры государственной поддержки малого и среднего бизнеса.

Вопрос (Н.М. Казанцев):

В США были годовые, пятилетние планы национального развития. Сейчас они там имеют место быть или прекратили свое существование? Являются ли они формой влияния государства?

Ответ:

Безусловно, эти планы есть. Планирование, прогнозирование, программно-целевое планирование — были и остаются сегодня одной из главных форм воздействия государства на бизнес. Будем надеяться, что и в нашей стране эта форма государственного регулирования наконец-то возродится. Другое дело, что в настоящее время и эта форма должна быть определенным образом изменена в направлении более полного учета влияния внешних факторов на развитие национальных экономик.

Вопрос (В.Э. Багдасарян):

В свете выдвинутого Вами тезиса об ослаблении механизмов воздействия государства, как Вы объясните тот феномен, что доля государственных расходов в ВВП растет по большинству стран мира, и особенно она высока в странах, которые традиционно квалифицируются как развитые западные страны?

Ответ:

То, что сегодня эта доля растет, связано с мировым финансовым кризисом.

В.Э. Багдасарян:

Это наблюдалось значительно раньше.

И.Н. Мысляева:

Действительно, в большинстве развитых стран в последние годы росла доля государственных расходов в ВВП. Но, на мой взгляд, доля государственных расходов в ВВП не является показателем самого существования воздействия государства на экономику. Более того, увеличение этой доли также не может служить доказательством повышения эффективности государственного воздействия на субъекты рынка. Иногда бывает наоборот. Если посмотреть на федеральный бюджет РФ, то можно увидеть, что, например, доля расходов по разделу «Национальная экономика» функциональной классификации расходов бюджетов существенно увеличилась в 2009 г. Однако ситуация в стране, и особенно в реальном секторе экономики, мало изменилась. Или возьмем образование. В абсолютном выражении расходы на образование год от года растут, но ситуация вряд ли меняется к лучшему. Поэтому повторю: на мой взгляд, рост доли государственных расходов в ВВП не является гарантией усиления степени воздействия государства.

Вопрос (Л.А. Калганова):

Относительно термина «деиндустриализация». Вы говорите: от того, что ТНК перемещает свое производство — например, в те страны, где ниже стоимость рабочей силы — происходит деиндустриализация. Тем не менее, как раз Китай — именно одно из тех мест, где в то время как практически во всем мире происходит падение роста ВВП, у них наблюдается рост ВВП. Я думаю, что именно за счет этого. Какая же тут деиндустриализация?

Ответ:

Когда я говорила об «деиндустриализации», я имела в виду развитые страны, к числу которых Китай пока не относится. Что касается Китая, то там действительно наблюдается экономический рост. И это неплохо. Это хорошо. Как раз пример Китая — это пример того, как «деиндустриализация» стран Западной Европы оборачивается увеличением объемов производства в других странах, к числу которых относится и Китай. Отрицательным является тот факт, что этот рост не ведет к повышению благосостояния граждан Китая, не меняет существа социально-трудовых отношений, не приводит к возникновению развитой системы социального партнерства — такой, какой она была, например, в Германии. При этом социальная ответственность бизнеса не формируется. Как ее не было, так и нет. А государство при этом остается в стороне и не считает необходимым решать все эти вопросы. Может их и не надо решать? Но тогда ради чего нужно стремиться к экономическому росту?

Л.А. Калганова:

У меня еще такой вопрос: Вы говорите о социальной ответственности бизнеса, которую, конечно, никто не отменял, она по-прежнему в фокусе внимания. А как с социальной ответственностью органов государственной власти?

Ответ:

Безусловно, должна быть и социальная ответственность органов государственной власти. В чем она должна проявляться? Конечно, не только в том, что государство выполняет целый ряд социальных функций (обязательное социальное страхование, социальная помощь, финансирование отраслей социальной сферы и т. п.), но и в том, что государство несет ответственность за состояние социально-трудовых отношений, которые складываются между наемными работниками и работодателями. Я уже говорила, что сегодня у бизнеса больше возможностей диктовать наемным работникам свои условия. И причина тому — ряд объективных факторов, связанных с глобализацией. Государство же не всегда учитывает это обстоятельство и не предпринимает меры по налаживанию такой системы социально-трудовых отношений, при которой учитывались бы не только интересы бизнеса, но и интересы работников. Именно это и позволяет говорить о снижении социальной ответственности органов государственной власти сегодня.

Л.А. Калганова:

Корпоративное управление никто не отменял. В корпоративном управлении существует понятие стейкхолдеры (stakeholders) — все стороны, заинтересованные в результатах деятельности предприятия, — от органов государственной власти до местных жителей, обитающих в районах, где окружающая среда подвергается воздействию этого предприятия. Предприятие социально ответственно перед стейкхолдерами и, как правило, соответственным образом позиционируется.

Действуют и кодексы корпоративного управления; от того, насколько они выполняются, и от уровня социальной ответственности зависит уровень капитализации компании, который также является результатом ее деятельности.

Но в России часть ответственности, которая обычно прописывается в кодексах корпоративного управления, перене-

сена и продолжает переноситься в действующее законодательство — в частности, в УК РФ, Федеральный закон «Об акционерных обществах» и другие законодательные акты.

Ответ:

Конечно, кодексы есть. Есть даже кодексы поведения ТНК. Их никто не отменял. Но я с Вами не совсем согласна, когда Вы говорите, что это все работает. Взять хотя бы один пример — страны СНГ. В России хорошо известен белорусский трикотаж — и качество неплохое, и цена доступная. Однако, несмотря на спрос в России, этот трикотаж начинает исчезать из продажи. Почему? Потому, что производство трикотажа из Белоруссии постепенно перемещается в страны Средней Азии, где рабочая сила более дешевая. Поведение бизнеса в данном случае понятно. Бизнес идет туда, где издержки меньше и прибыли выше. Но белорусские рабочие остались без работы. И бизнес за это не отвечает. Может ли Правительство Республики Беларусь изменить ситуацию? Вряд ли, несмотря на существующий Трудовой кодекс. Вот о такого рода ситуациях я и говорила, когда имела в виду, что кодексы корпоративного управления не работают.

Вопрос (С.С. Сулакишин):

У меня три вопроса. Несет ли государство в принципе ответственность за успех хозяйственной и частно-хозяйственной деятельности субъектов в государственно-управленческом, а не в административно-хозяйственном смысле? Второй вопрос такой: говоря о влиянии государства на частно-хозяйственную деятельность, в каких механизмах можно видеть это самое влияние? И третий вопрос: сталкиваясь с формулой, что государство должно уменьшить свое влияние, должно уйти из экономики, можно ли как-то макроизмерить объем присутствия государства в экономике? Можно ли найти количественно измеримый параметр, который мог бы эту меру характеризовать?

Ответ:

Спасибо за вопросы. Мне кажется, что первый и третий вопросы очень тесно связаны. Несет ли государство ответственность за успех хозяйственной и частно-предпринимательской деятельности? Я думаю, что собственно за прибыльность, доходность бизнеса государство прямой ответственности не несет. Конечно, оно отвечает за общую ситуацию, которая складывается в стране, в экономике, т. е. за макроэкономическую среду, в которой и существует бизнес. Можно ли измерить присутствие государства в экономике? Думаю, что количественно это присутствие измерить сложно. Доля расходов государства в ВВП ничего не говорит. Присутствие государства в экономике и эффективность его деятельности можно измерить некими качественными индикаторами состояния экономической системы, способной динамично развиваться, обеспечивать определенный уровень жизни и т. д.

Что касается конкретных механизмов влияния государства на частно-хозяйственную деятельность, то они разнообразны и включают как прямые (разработка законодательства, государственная собственность, государственное целевое финансирование и т. п.), так и косвенные методы воздействия государства на частно-хозяйственную деятельность (кредитно-денежная, бюджетно-налоговая политика, прогнозирование, антимонопольная и антиинфляционная политика и т. п.).

Вопрос (Г.Б. Клейнер):

Когда Вы говорите «государство *несет* ответственность», то это означает, что оно *должно* нести или это *фактически* так?

Ответ:

Оно *должно* нести.

Вопрос (Л.И. Якобсон):

Вопрос у меня такой: государство — это кто? Когда мы говорим об ответственности и о влиянии, мы ведь говорим не

об абстрактной институции, а предполагаем некую субъектность. За одной и той же вывеской может скрываться очень разная субъектность, и в этой связи — совершенно разные способы и меры влияния и разная ответственность. Я понимаю, что вопрос очень широкий, но по каким позициям хотя бы, разграничивая типы государства, мы можем говорить о той или иной степени ответственности? Это напрямую связано и с вопросом Г.Б. Клейнера. Реально можно чего-то требовать от государства при определенных его характеристиках?

Вопрос (А.И. Соловьев):

Вот сейчас государство помогает АвтоВАЗу, не имея стратегии экономического развития. Это что, форма проявления ответственности государства?

Ответ:

О том, что такое государство. Государство — это система институтов законодательной, исполнительной и судебной власти. Государство — это кто? Это те люди, которые должны выполнять функции, закрепленные за перечисленными институтами.

Г.Б. Клейнер:

Т.е. никакой персонификации здесь нет?

Ответ:

Почему? Есть. В той персонификации, в которой осуществляется функционирование органов государственной власти.

Г.Б. Клейнер:

Правильно ли я понимаю, что действуя по отдельности все эти ветви власти преследуют некую общую цель, которую мы условно называем целью или ответственностью государства? Они все согласованы, координированы и работают в рамках этой названной или не названной цели?

Ответ:

Между ними существует разделение функций, но стратегическая цель должна быть единой.

Г.Б. Клейнер:

Должна быть или есть?

И.Н. Мысляева:

Должна быть.

Вопрос (О.В. Гаман-Голутвина):

Можно ли говорить о системном кризисе модернизационной парадигмы в целом? Скажем, есть точка зрения, что концепция устойчивого развития как раз и является, отчасти, проявлением такого кризиса. Второй вопрос: какие примеры успешных модернизаций, осуществлявшихся относительно мягкими, демократическими методами — прежде всего в XX в., — Вы могли бы назвать?

Ответ:

Начну со второго вопроса — относительно примеров успешных модернизаций. Я не знаю таких примеров. И во многом это связано с тем, что сегодня большинство факторов, оказывающих существенное воздействие на систему государственного регулирования, еще не осознаны до конца, и не получили своей практической реализации в политике большинства государств. Поэтому, отвечая на первый вопрос, могу сказать, что сегодня можно говорить о системном кризисе модернизационной парадигмы в целом. Концепция устойчивого развития — это действительно одна из попыток преодолеть кризис модернизационной парадигмы.

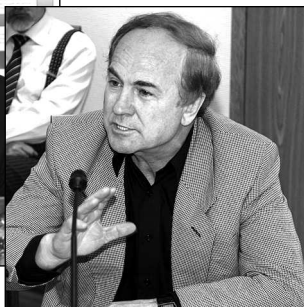
В дискуссии выступили:



Клейнер Г.Б.



Сулакшин С.С.



Гундаров И. А.



Багдасарян В.Э.



Соловьев А.И.



Вилисов М.В.



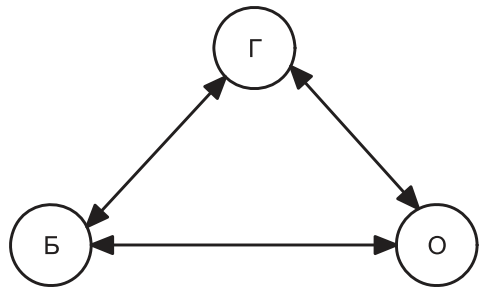
Гаман-Голутвина О.В.

Государство — общество — бизнес: круговая порука
или взаимная ответственность?

*Г.Б. Клейнер,
член-корреспондент РАН*

Вопрос о пределах ответственности и границах возможностей государства по отношению к частному бизнесу крайне актуален в свете необходимости построения модели экономико-политического устройства посткризисного мира. Однако его следует рассматривать в более полной конфигурации, включающей не только государство (Г) и бизнес (Б), но и общество (О).

В этом треугольнике существуют, соответственно, три вида ответственности: административная (контроль осуществляет государство); экономическая (контроль возлагается на бизнес) и социальная (контролером является общество). Различаются и сферы ответственности каждого из перечисленных макросубъектов: сфера ответственности общества охватывает, максимум, три поколения граждан (отцы — дети — внуки); сфера ответственности бизнеса ограничивается трудоспособным населением, и лишь для государства эта сфера распространяется на всю территорию государства, всех его настоящих и будущих граждан и на неопределенный период времени. Тем самым она охватывает и будущее бизнеса, и будущее общества, и будущее самого государства. Реализация государством



своих «должностных обязанностей» в этой сфере должна находиться под наблюдением общества и бизнеса. Одновременно государство должно иметь полномочия для реализации своих функций.

В своем докладе И.Н. Мысляева справедливо указывает на два процесса, ослабляющих возможности государства оказывать влияние на частный бизнес: а) расширение сферы деятельности ТНК и б) глобализация. В противоположном направлении на взаимоотношения государства и бизнеса действует третий процесс — мировая рецессия. Под воздействием кризиса к государству стали предъявляться более серьезные претензии в части ответственности за состояние экономики. Возникает вопрос об усилении роли государства.

Однако более внимательный взгляд ставит под сомнение корректность таких вопросов в отношении такого государства, как Россия. Прежде чем говорить о роли государства в экономике, надо ответить на вопросы: Государство — это кто?. Где концентрируются государственные интересы в том смысле, который был обозначен выше, т. е. интересы нынешнего и будущих поколений российских граждан?

К сожалению, сейчас государство — это никто, потому что дробление интересов и целей государственных органов достигло чудовищных размеров. Процессы, характерные для «экономики физических лиц», превратились в процессы, характерные для «государства физических лиц». Мощные факторы личных интересов многочисленных чиновников многократно довлеют над слабыми сигналами об интересах государства. В результате, высшие должностные лица страны посвящают целые выступления тому, как плохо работают подведомственные им структуры. Мы это все время видим и слышим. Дробление государства приводит в частном случае к коррупции, а в общем — к неправильному, «кривому» принятию решений всеми видами властей: исполнительной, законодательной, судебной. На самом деле, субъектность государства как целого, обладающего некими прерогативами и

несущего определенную ответственность, почти полностью утеряна. В этом смысле говорить об ответственности государства в целом практически не имеет смысла. Прежде всего надо говорить о необходимости консолидации государства, об оформлении его интересов и установлении механизмов и рычагов продвижения этих интересов в бизнес и общество. Два последних макрофигуранта должны так же консолидировать и фиксировать свои интересы и продвигать их по отношению к остальным участникам конфигурации. Подобным образом должна формироваться и структура взаимной ответственности. К сожалению, сейчас эта структура больше напоминает круговую поруку, чем взаимодействие трех ответственных субъектов.

Теперь что касается рычагов государства, которые были утеряны в связи с процессами глобализации и «ТНКизации». У меня нет ощущения, что рычаги этого влияния ослабли. Ослабло влияние закона, его духа и буквы. Государство же («государство физических лиц»!) у нас очень сильное и напоминает многоголового дракона. Его влияние на бизнес на микроуровне, на уровне конкретного человека сохраняет колоссальные масштабы. Государство во многих случаях демонстрирует способность действовать в интересах отдельных людей. В интересах некоторых из них оно способно создавать и разрушать целые министерства. В этих условиях говорить о консолидации и единстве государственных интересов трудно.

Итак. Поскольку государство — это единственный трансвременной орган, которому доверено не только настоящее (а в определенном смысле — и прошлое), но и будущее, именно на государство ложится максимальная ответственность в триумvirате «государство — общество — бизнес». Именно этим должны определяться пропорции распределения бюджета между средствами на создание *будущего* — т. е. на образование, науку, культуру — и средствами на совершенствование *настоящего*. Административная, экономи-

ческая и социальная ответственность каждого участника триумвирата перед остальными — это и есть та идеальная модель социально-экономического и политического уклада, тот идеал, к которому следует стремиться и от которого мы сегодня, по-видимому, еще очень далеки.

Спасибо Ирине Николаевне Мысляевой за интересный и пробуждающий мысль доклад.

Государство и бизнес — части единого организма

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

Начну с философского вопроса: влиять или не влиять государству на частную хозяйственную деятельность в принципе? Если влиять, то как, какими механизмами, в каких сферах? В каких количественных пределах, и можно ли их определить, измерить и оптимизировать?

Есть такое представление, что государство — это некая институция, машина для оказания услуг, регистрации актов, взимания налогов, обеспечения защиты от агрессии. И не более того. В этом случае возникает сомнение, что существует пространство для государственной деятельности в иных сферах человеческой жизни, отношений, в частности, в негосударственной сфере экономики, в частно-хозяйственной сфере экономики. Что там делать государству как «машине для услуг»?

Но зачем люди вообще изобрели государство? Отвечая на этот вопрос, убеждаешься, что нельзя найти ни одной сферы жизнедеятельности человека, успешность деятельности в которой не была бы опосредована существованием государства. Более того, нельзя вообразить себе ситуацию, в которой чело-

веческое сообщество изобретало бы единый аппарат управления, не думая о всех сферах своей жизнедеятельности. Я не вижу ни одной такой отстраненной от ответственности государства сферы, вплоть до самых интимных — любви, семейственности, детности, дружбы. Если задуматься, какие информационные поля формируют отношение к этим сферам интимной жизни, то становится понятным, что это централизованные информационные потоки, управляемые или опосредуемые и резенцируемые тем самым единым аппаратом управления. Сюда относятся школа, СМИ, пропаганда, реклама.

В моем предположении формула звучит так: государство — это не машина для услуг, это институт для жизнестроительства страны, общества и всех их компонентов. Концентрированный тезис применительно к теме семинара таков: государство обязано, должно по определению, влиять на частно-хозяйственную деятельность. Каким образом оно должно влиять? Можно ли ответить на вопрос о пределах этого влияния?

Посмотрим на два полупространства, в которых существует частно-хозяйствующий субъект. Слева — баланс по обстоятельствам его хозяйственной деятельности и справа — его среда (рис. 1). Смотрим на баланс. В нем — налоги. В нем — фонд заработной платы — конкретное, количественное и качественное выражение той самой социальной ответственности бизнеса. Если следовать либеральному тезису, согласно которому бизнес сам разберется с фондом оплаты труда, то ясно, что бизнес будет минимизировать этот фонд, что приведет к очередному кризису, который мы прогнозируем к 2021 г.

Издержки производства, эффективность основных фондов, физическая и моральная новизна — для бизнесмена (особенно живущего не стратегическим планированием, а более короткими сроками) часто видятся как помеха. Ему выгоднее не вкладываться в физическое, моральное обнов-

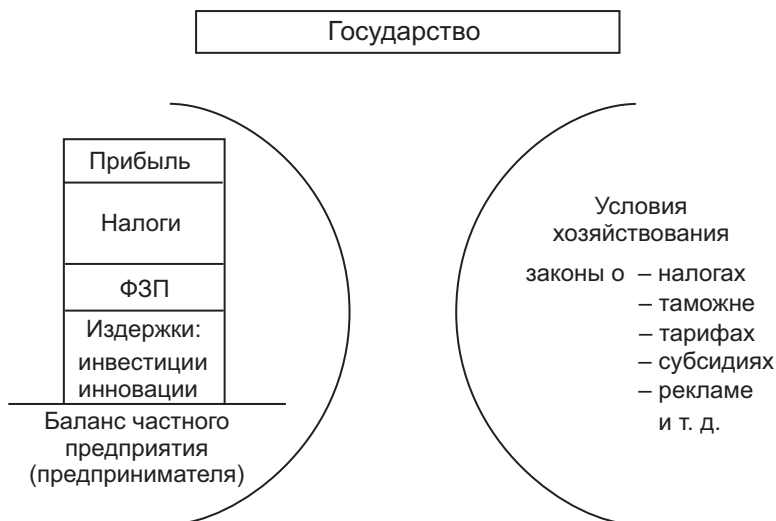


Рис. 1.

ление, а эксплуатировать эти фонды максимальным образом, не затрачиваясь на инвестиции и инновации. И где тут место рыночному прогрессу?

Вопрос рентабельности бизнес никогда не решит в пользу общества. То же самое касается мотивации стратегического планирования бизнеса и его балансов, в которых либо прибыль уходит в карман собственника, либо она низка, но зато адекватен ФЗП, фонд НИОКР и т. д. Вывод: в балансе частнохозяйствующей деятельности нет ни одной части, которая не входила бы в зону ответственности государства.

С другой стороны, среда, в которой находится частнохозяйствующий субъект, финансовая среда, кредитный портфель на оборотные нужды, на инвестиции, на венчурные вложения — это среда исключительных прерогатив государства. Именно она устанавливает законы о тарифах, субсидиях, налогах, рекламе и т. п.

Безопасность в бизнесе. Можно даже не развивать эту мысль, настолько очевидна роль государства в обеспечении безопасности. Протекционизм на границах национального бизнеса и его взаимоотношение с мировой средой также лежат в поле функций государства.

Инфраструктуры для бизнеса. Транспорт, связь, энергетика. Они никогда не являются экономически эффективными, но именно в них развились концессионные, частно-государственные методы партнерства. Есть значимое поле частно-хозяйственной деятельности, невыгодное для частного бизнеса, но необходимое для непрерывности прогресса и устойчивого длительного развития. И здесь не обойтись без государства.

Каковы каналы? Каковы механизмы воздействия государства? Когда государство само собственник, то административные институты имеют прямые рычаги влияния на подчиненных — через долевое имущественное присутствие либо через соучредительство. И здесь все понятно. Бывает ситуация, когда этих двух механизмов связи нет, но есть правила игры — нормативно-правовое пространство, которое описывает все сегменты жизни субъекта хозяйствования. Никто иной как государство является монопольным установителем этих правил. Это хозяйственное право, право с целью безопасности и еще очень много отраслей права. Здесь, конечно, никаких количественных пределов нет, это 100-процентное поле государства.

И все же, можно ли говорить о количественной мере участия государства в делах бизнеса? При нынешнем положении дел государство по либеральным рецептам должно уходить из экономики. Это можно измерить. Во-первых, доля госрасходов в ВВП. В России она ниже, чем в большинстве успешных стран, и она уменьшается. Рациональных объяснений этому нет никаких. Во вторых, объем госимущества в структуре собственности страны. В работах Центра введено понятие коэффициента жизнеспособности страны, очень ком-

позитного параметра, который позволяет объяснить распад государства в 1917 г., в 1991 г., и тот возможный распад, к которому сейчас постепенно дрейфует Россия. Так вот, расчеты показывают, что доля госрасходов оптимальна по критерию максимальной жизнеспособности страны не на уровне 30% (как сейчас), а более 60%! Доля госимущества — не на уровне 40–45% (как сейчас), а на уровне 65–70%.

Прогнозы, которые императивно требуют максимизировать жизнеспособность Российского государства, показывают необходимость возрастания и этих показателей.

Вопрос о количественном измерении государственного участия в делах бизнеса является, таким образом, вопросом жизнеспособности страны, ее стратегического планирования и развития. Не меньше. Либеральная догма об уходе государства из экономики тождественна идее развала страны.

Хотел бы возразить на вопрос: зачем нам государство, если оно неэффективное, вороватое, некомпетентное? И оно не достигает идеальных целей. Государству необходима не только обсуждаемая функция (необходимое условие успеха), но важно еще и качество исполнения этой функции. Это уже — есть достаточное условие. Ясно, что необходимое и достаточное условия должны быть в единстве, чтобы достигнуть идеального предела. Так, если после автоаварии болит рука, и она не вполне функциональна, то ее можно либо отрезать, либо разрабатывать и лечить. Хочется верить, что мы выберем второе.

Л.И. Якобсон:

Позвольте уточняющий вопрос? Сейчас после кризиса государство у нас вошло капиталом во многие корпорации. Сейчас рука, пользуясь Вашим образом, не разработана. Так что, сохранять эти пакеты, наращивать? Конкретно сейчас.

С.С. Сулакшин:

У нас есть конкретная разработка о государственных корпорациях. Там описана необходимость правового и органи-

зационно-хозяйственного преобразования того монстра, того уroda, называемого госкорпорациями, который создан суперкоррупционными силами. Рядом есть опыт работы естественных монополий, наиболее нам хорошо известный, — это ОАО «РЖД», в котором таких уродств нет. Вопрос должен адресоваться к конкретной организационно-правовой форме, конкретным федеральным органам управления, конкретному набору нормативно-правовых актов, которые управляют в этой сфере, ровно так же, как и к политической системе, выборной системе. Мое убеждение в том, что совершенствование должно быть детальным, скрупулезным, эволюционным, непрерывным и продолжительным.

Реплика из зала:

И что будет в результате?

С.С. Сулакшин:

В результате — будет светлое будущее.

Трудно не согласиться с тем, что субъектность
государства утрачена

**О.В. Гаман-Голутвина,
доктор политических наук**

У меня реплика в жанре заметок на полях. Первое: государство — это кто? Группа людей становится государством тогда, когда в деятельности данной группы реализуются некие интересы, составляющие общее благо. Известно, что в любой деятельности реализуются как минимум три категории целей — личные, корпоративные и общенациональные (общее благо). Во-вторых, абсолютно прав Л.И. Якобсон, когда говорит, что формат задается не экономическими субъектами. Лучше всех

это выразил выдающийся американский философ Джон Роулс в своей известной работе «Теория справедливости». Безусловно, справедливость — это сущностно оспариваемое понятие, относительно которого в обществе в принципе не может быть достигнут консенсус. Вопрос лишь в приоритетах. Одна из позиций Роулса заключалась в том, что задача политики — в уравнивании естественного неравенства: для того, чтобы быть справедливой, политика должна быть асимметричной. Именно это, по мысли Роулса, позволяет поддерживать наиболее уязвимые слои населения. Я не готова с ходу согласиться с этим посылом и считаю, что политика должна работать на *продуктивные модели справедливости*.

Следующая позиция — конфигурация государства. Г.Б. Клейнер говорил о разрастании нашего государства. С одной стороны, это так: за прошедшие 5 лет численность госаппарата выросла более чем на 30%. Однако при этом разрастание государства отнюдь не тождественно его усилению и повышению эффективности его политики. Примером большого государства можно считать США, которые сейчас принято ругать и порицать. Однако это реально большое государство и при этом — эффективное.

Следующее — субъектность государства. Трудно не согласиться с тем, что она утрачена. Во многом дело обстоит так потому, что государство выстроено в формате *государства-корпорации*. Иначе говоря, государство действует как стандартный экономический субъект, что является базовым, системным принципом формирования государственной политики. Но это означает фактический отказ от разработки государственной политики в принципе. Например, мы отказываемся от региональных выборов потому, что региональные комиссии плохо работают. Или мы отказываемся от моратория на смертную казнь, потому что плохо работают суды.

И последнее — это роль государства в модернизации. Принципиальный вопрос: возможна ли модернизация без государства? Сегодня, отчасти, так ставится вопрос. Что

означает демократическая модель модернизации? Это мягкая модель. Здесь есть системная проблема, поскольку любая модернизация предполагает усилия и напряжение. Гегель очень точно писал: «Развитие есть тяжелая недобровольная работа, направленная против самого себя». Это характерно не только для глобальных процессов — таких как системная модернизация — это характерно для любого человека, который осуществляет минимальное развитие (например, студент, изучающий иностранный язык, прилагает усилия — без усилий можно было бы пойти на дискотеку).

Для меня остается открытым вопрос: возможна ли в принципе мягкая модернизация? И можно ли назвать примеры успешных мягких модернизаций, осуществлявшихся в XX в.?

Государство как частно-хозяйствующий субъект:
проблема ответственности государства за результаты институциональных экономических реформ

*М.В. Вилисов,
кандидат политических наук*

О.В. Гаман-Голутвина затронула почти все вопросы, о чем я хотел сказать. Но отмечу еще один аспект. В заголовке сегодняшнего семинара обозначено: «Влияние на частно-хозяйственную деятельность субъектов рынка». Что это такое? Каковы истоки этой деятельности и зачем она нужна — государству в том числе?

Здесь может быть несколько ответов. Она может возникать снизу и осуществляться в целях удовлетворения потребностей, например, жизнеобеспечения хозяйствующих субъектов. Если эта деятельность достаточно успешна, то она распространяется, реализуя чьи-то частные интересы.

В этом случае государству не надо ничего делать, только занимать оборонительную позицию, защищая публичный интерес. Ответственность за деятельность, ее содержание остается за этими хозяйствующими субъектами, которые по своей инициативе («на свой страх и риск», как формулирует Гражданский кодекс) ее начали и ведут.

Бывают и другие ситуации, когда частные хозяйствующие субъекты создаются сверху, государством. Одной из причин этого является то, что государство не может справиться с какими-то функциями, которые удобнее вести в рамках частно-хозяйственной деятельности. Наше государство в своих реформах начала 1990-х гг. шло дальше, надеясь создать класс собственников, которые бы могли решить какие-то задачи. Что это за задачи? И каковы пределы ответственности государства в этой сфере? Раз государство создало современный бизнес, значит, в любом случае, ответственность уже лежит на нем — «мы в ответе за тех, кого приручили». Государство сознательно шло на создание класса собственников в начале 90-х гг., и если оно в итоге оказалось этим недовольно, то у него по большому счету остается два варианта: либо признать абсолютную несостоятельность самой идеи и вернуть все обратно (провести масштабную деприватизацию), либо, признавая правильность идеи и ошибки при ее реализации, эти ошибки устранить (или просто простить в режиме амнистии), чтобы начать все с чистого листа.

Я согласен с тем, что в конечном итоге государство выбрало третий вариант — просто перестало реализовывать публичные интересы и само превратилось в крупную корпорацию со своими частными интересами. Она (эта корпорация) ущемляет другие частные интересы, реализуя свои собственные. Субъект ответственности, таким образом, в принципе устраняется. Мы выходим на вопрос: как обеспечить возникновение субъекта, который отвечал бы за реализацию публичного интереса?

Что такое умная экономика, и кто является собственником государственной собственности?

*И.А. Гундаров,
доктор медицинских наук,
кандидат философских наук*

Вслед за прозвучавшим в выступлениях вопросом «Государство — это что?», у меня возник еще один вопрос: «Экономика — это что?». Подобным образом лет 10 назад обратился Виталий Третьяков — в то время главный редактор «Независимой газеты» — к ведущим экономистам, выступавшим на заседании круглого стола в редакции НГ. Завершая обсуждение за круглым столом, Третьяков признался, что перестал считать экономистов учеными, а экономику — наукой, поскольку на одни и те же основные вопросы были даны совершенно противоположные ответы.

И еще один вопрос в рамках темы нынешнего семинара: «Что такое умная экономика?», о которой говорит президент РФ Д. Медведев?

С точки зрения здравого хозяйственного смысла и закона диалектического противоречия, по которому все в природе и обществе развивается через единство и борьбу противоположностей, меня всегда удивляла однобокость экономических теорий — как у коммунистов, так и у капиталистов. И левые, и правые, считая на словах экономические законы фундаментальными для развития общества, на деле постоянно насильствовали их с идеологических позиций и исходя из классовых интересов. В обоих случаях идеология и классовый интерес оказываются доминирующими в определении формы хозяйственного устройства. Приведу пример. Для либеральной экономической теории ведущим является постулат священства частной собственности. Общепризнанная собственность у нас сейчас даже не упоминается в Конституции, и это при якобы запрете на идеологическую монополию.

Противоположную позицию занимают коммунисты, у которых священной считается государственная собственность, а частная полностью отрицается.

Как это согласуется с понятием «собственность» вообще и со здравым хозяйственным смыслом? А под здравым хозяйственным смыслом предлагается понимать: а) производство необходимого количества востребованных товаров по минимальной цене при соблюдении экологического благополучия; б) обеспечение всем желающим возможности трудиться согласно личным способностям и потребностям; в) раскрепощение творческого потенциала людей, сделав их хозяевами своего труда?

Способности и потребности людей различаются: одни предпочитают совместный труд на общих предприятиях, другие — в одиночку на базе собственных средств производства. Поэтому, в отличие от капиталистической и коммунистической экономических моделей, в «умной экономике» будет уважаться любая форма собственности, если она справедливо приобретена и служит здравому хозяйственному смыслу.

Таким критериям соответствует экономика с трехсекторной собственностью: общенародной, коллективной и частной. Способ ее регулирования — планово-рыночный, учитывающий как специфику долгосрочных трудовых циклов и больших производственных комплексов, так и быстро меняющихся производств с небольшим числом участников. Между различными экономическими секторами существуют тесные связи и взаимные переходы.

В результате, хозяйственная система «умной экономики» предстает не одномерной («левая», «правая» или «центристская»), а многомерной, полифонической, где пропорции секторов определяются не идеологическими установками, а экономическими законами. В этом случае гармоничное взаимодействие частного и общественного интересов обеспечит, по закону единства и борьбы противоположностей, интегра-

цию энергий противоположных хозяйственных полюсов с кумулятивным экономическим эффектом.

Соответственно, эффективным собственником будет считаться не тот, кто лично богаче, а кто достигает лучших производственных результатов. Крупный капитал в условиях современной России оказался неэффективным собственником. За 17 лет своего господства он не только не обеспечил экономического рывка, но даже не смог превзойти дореформенных показателей ни по одной из ведущих отраслей промышленности. Производительность труда упала в несколько раз.

У нас же сейчас господствует либерал-большевизм. Фактически лишены возможности функционировать народные предприятия. Закон о них есть, но поставлены такие рогаки, что функционировать им невозможно. Государству также «запрещено» выступать субъектом рынка, в том числе и в сфере банковского бизнеса. Разве не эффективнее проводить бюджетные деньги и финансово поддерживать предприятия через государственные банки, которые, однако, не создаются по идеологическим соображениям, вопреки хозяйственной потребности? Ради классовых интересов искусственно поддерживаются банки-банкроты, предприятия-банкроты, чтобы не повредить репутации господствующего класса — олигархии. Тогда как истинный рынок показал бы, кто и чем эффективнее управляет. В некоторых отраслях на долю частной собственности в этом случае придется 95% оборота — розничная торговля, сфера услуг, мелкие и средние предприятия. В других отраслях, наоборот, 95% оборота придется на долю общенародной собственности — нефтегазовая добыча, тяжелая промышленность, военно-космическая отрасль и др.

Будущая «умная экономика», в отличие от нынешней «классовой экономики», станет истинно диалектической. Для этого потребуется деидеологизировать вопрос о перделе собственности, рассматривая его не с классовых, а с экономических позиций. Это нормальная рыночная процедура, через которую в конкурентной борьбе идет отбор сильней-

ших хозяйственников. На Западе 20% собственности ежегодно переходит из одних рук в другие. Неумелые становятся банкротами, и собственность переходит к более умелым и рачительным. В таких условиях при «умной экономике» государство и народные предприятия, несомненно, окажутся победителями на многих направлениях.

Благодаря этому генерируется эффект «экономического чуда». Первое экономическое чудо XX в. в виде трехсекторной планово-рыночной модели существовало в РСФСР с 1921 г. по 1927 г. как новая экономическая политика (НЭП). Величина ежегодного промышленного роста тогда составляла более 40%. Даже после восстановления разрушенного войной хозяйства темпы оставались высокими: в 1925 г. — 60%. Доходы работающих увеличились в три раза. Значительно улучшилось качество жизни. Удалось остановить вымирание народа, происходящее с начала Первой мировой войны, и естественный прирост населения стал выше дореволюционного. Государство сумело вытеснить доллар и фунт стерлингов из экономики не административными методами, а рыночными, в том числе спекулируя на бирже.

Позднее советский опыт планово-рыночного хозяйства использовался — в США при выходе из депрессии начала 1930-х гг., при восстановлении послевоенной Германии, в возрождающейся Японии. В наше время идеи НЭПа успешно развиваются в наиболее динамичных экономиках мира — Китая, Индии, Вьетнама, азиатских тигров, Беларуси, Узбекистана.

И последний вопрос: если собственность священна по определению — иначе она не является собственностью, — то какое право имеет государственный аппарат продавать государственную собственность? Кто является собственником государственной собственности? Субъектом государства является народ, и государственная собственность — это общенародная собственность, где государственные чиновники, включая Президента РФ, по российской Конституции есть менеджеры, нанимаемые через выборы народом для управле-

ния государственной собственностью. Тогда на каком основании продается собственность, принадлежащая другому собственнику без его согласия? Право продажи может дать только генеральная доверенность, роль которой на уровне страны способен выполнить всенародный референдум, с поддержкой не менее 90–95% населения. Раз такого акта не было, то вся проведенная распродажа госсобственности является нелегитимной. Имеем классический пример правового нигилизма (на федеральном уровне), к тотальной борьбе с которым призвал Д.А. Медведев сразу после своего прихода к управлению страной.

Против агностицизма

*В.Э. Багдасарян,
доктор исторических наук*

Существуют ли ограничители влияния государства на экономику? Либеральный тезис заключается, как известно, в ограниченности управленческих возможностей. Функционирование страны, сообразно с этим взглядом, в большей степени связано со средовыми условиями (такими как, например, мировой рынок), изменить которые, государственная власть не состоятельна. Более того, вмешательство государства в «естественные» процессы развития социума будет иметь скорее негативные последствия.

С нашей точки зрения, принципиальных ограничителей управленческих возможностей государства не существует. Тем более это относится к России, обладающей колоссальным ресурсным потенциалом, который позволяет деятельно решать любую стратегическую задачу.

Различие обозначенных подходов носит методологический характер. Ограничители возникают из-за непознано-

сти того объекта, по отношению к которому ставится вопрос об управлении. Как известно, генезис либеральной теории в значительной степени был связан с агностицизмом Д. Юма. Основанием либерального представления о деструктивных последствиях государственных вмешательств является юмовская аксиома о непознаваемости экономических или вообще общественных феноменов.

Если же мы становимся на противоположную позицию о принципиальной познаваемости общества, то ограничений управленческих возможностей быть не может. То, что недостаточно познано сегодня, будет познано завтра. Если считать, что наука должна завершаться практикой, то, признавая научность общественных дисциплин, мы должны принять тезис всеобщей управляемости. Чем более развита наука, тем больше возможностей для управленческих воздействий.

Общественные процессы познаваемы (в должной мере), следовательно, являясь результатом деятельности человека, и управляемы. Чем выше уровень познания, тем более долгосрочными могут быть управленческие ориентиры.

Мировой опыт доказывает принципиальную управляемость социальных процессов. Если природа общественных явлений познаваема, то результат — прогнозируем и даже планируем.

Стратегия долгосрочного устойчивого развития России может иметь под собой основания только при наличии веры в возможности человеческого разума. Соответственно, и задачи, стоящие перед общественными науками, смещаются от описания фактов к созидательной деятельности. Необходимо преодоление доминирующего в теории либерализма гносеологического агностицизма, абсолютизации либеральной саморегуляции социума.

Другой вызов либеральной теории состоит в утверждении, что время высокой управленческой субъектности государства прошло. Неолибералы утверждают, что современное государство все более устраняется от регуляции общественных

процессов. Данный тезис легко опровергается при рассмотрении статистических показателей расходов государственного бюджета. При самоустранении государства, соответственно, и бюджетные расходы должны были бы сократиться. Однако наблюдается прямо противоположный процесс. Год от года бюджетные расходы лишь возрастают. Ни в одном из государств мира, по которому имеются статистические данные, не было зафиксировано их длительного снижения.

В тех странах, которые достигли постиндустриальной фазы развития, значение государства — ввиду усложнения системных управленческих задач — только возрастает. Западные высокотехнологические страны являются в настоящее время мировыми лидерами по масштабности государственных интервенций в экономической сфере. Участие государств в жизни развитых общественных систем Запада, если судить по их долевого представительству в формировании ВВП, возросло за последнюю треть XX в. более чем в два раза. Экономический прорыв последнего времени, совершенный рядом стран регионов Южной и Восточной Азии, также коррелирует с возрастанием в них роли государственного участия. Усиление этатистского компонента в национальных экономиках в целом может быть определено как тренд современного развития мира (рис. 1)¹.

Еще более очевидным представляется этатистский вектор развития западных стран в долгосрочной перспективе (рис. 2). Доминирующее положение Запада в современном мире формировалось, таким образом, на пути усиления масштабов государственного фактора².

¹ Отчет о мировом развитии 1997. Государство в меняющемся мире. М., 1997. С. 26; Перская В.В. Глобализация и государство. М., 2005. С. 114.

² France. The National institute of statistics and economic studies (INSEE). www.insee.fr; Germany. Federal Statistical Office. www.destatis.de; Japan. Statistics Bureau & Statistics Center. www.stat.go.jp; United Kingdom. Office for National Statistics. www.statistics.gov.uk; United States. Bureau of Economic Analysis. www.bea.doc.gov.

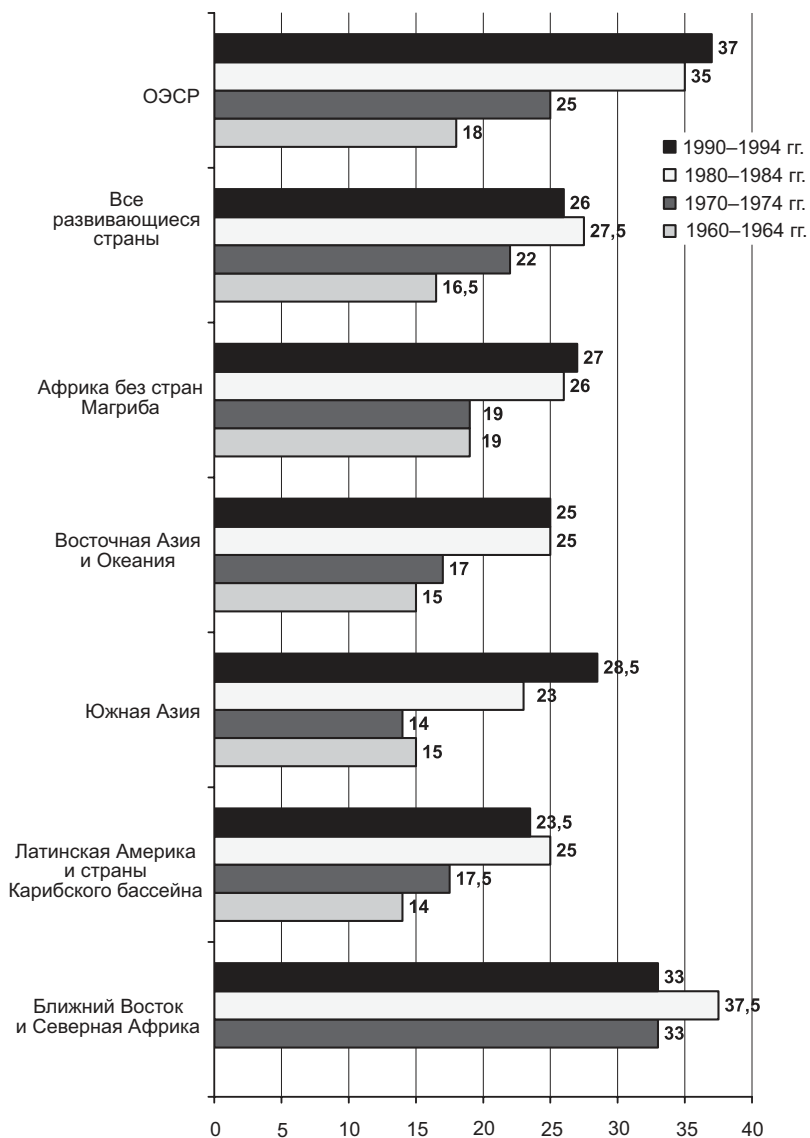


Рис. 1. Затраты центральных правительств, в % от ВВП
(по данным Всемирного банка)

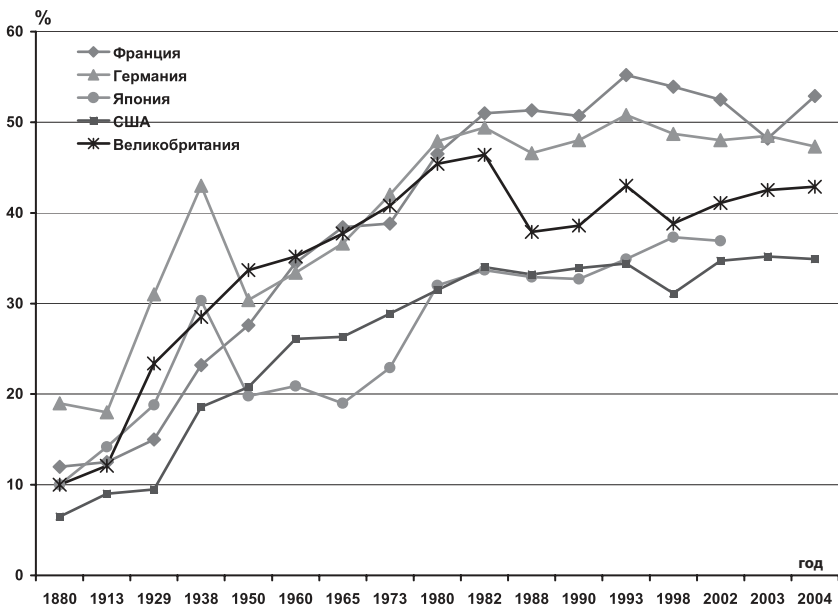


Рис. 2. Динамика доли государственных расходов в ВВП по ряду стран западного мира в долгосрочной ретроспективе, в %

Только в России, в противоположность указанной мировой тенденции, развитие осуществляется в прямо противоположном направлении. Синдром необоснованной деэтактизации по сей день не преодолен. Доля государственного сектора в производстве продолжает по-прежнему сокращаться³.

Таким образом, сомнения в оправданности возложения на государство функции обеспечения жизнеспособности страны не имеют под собой оснований.

Идея неуправляемости экономики со стороны государства связана с определенным ценностным, мировоззренческим контекстом. Этот концепт возник в Западной Европе, будучи связан с тремя источниками:

³ Промышленность России. 2005: Стат. Сб. М., 2006. С. 42.

- 1) феодальным вассалитетом и, соответственно, автономностью личности от государя («вассал моего вассала — не мой вассал»);
- 2) вольностью городов (бюргерским правом);
- 3) теорией пантеизма, идеей растворенности Бога в природе, проецируемой на экономику интенцией саморегуляции социума (нельзя же управлять Богом!).

Таким образом, вне рамок определенного мировоззренческо-аксиологического контекста либеральная идеологема неуправляемости экономическим развитием оказывается лишённой смысла.

Безусловно, государственные управленческие модели подвергались исторически различным модификациям. Но это не означает, что в какой-либо из периодов (если речь не шла о колониальной системе), государство и страна функционально не связывались бы друг с другом. Тем более, нет оснований утверждать об ослаблении этой связи в современную эпоху.

Переход к постиндустриальной фазе развития предполагал усложнение управленческих механизмов, а отнюдь не упразднение самого управления. Рычаги управления превращались из директивных ремней в невидимые нити. Основным смыслом предполагавшейся трансформации заключался в переориентации от метода директивы к методу стимула. Даная задача была несоизмеримо сложнее в реализации, чем традиционная схема управления. Она предполагала не только формализацию воли правительства в виде указов и постановлений, но и формирование контекста. Государство перемещалось с авансцены за ширму, расширяя при этом поле своего функционирования. 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».

Именно такая стратегическая трансформация системы государственного управления была в конце второго тысячелетия осуществлена на Западе. Россия, как известно, пошла

по прямо противоположному пути, не только не построив управленческой модели, соответствующей обществу постиндустриального типа, но и разрушив ту, которая соотносилась с экономикой индустриализма. Российские либеральные реформаторы восприняли усложняющийся процесс как процесс упразднения.

Система управления современных стран Запада весьма далека как от прямого дирижизма, так и от саморегуляции. Реминисценция модели директивного социализма может создать иллюзию о минимизации управленческих функций государства в западных странах. В действительности же эффект отсутствия вызван существенным повышением качества управления в постиндустриальном мире. Высшее управленческое искусство заключается не в том, чтобы заставить человека действовать соответствующим образом, а в том, чтобы создать условия, при которых он сам придет к выводу о целесообразности такого действия, воспринимая принятое решение как свое собственное.

При рассмотрении проблемы определения функций государства в мегавременной проекции четко прослеживаются периоды, связанные с определенными управленческими инверсиями. Смена их выражается трендом усиления роли государства. Возьмем российскую историю. В ней выделяются четыре периода, соотносящиеся со сменяющимися друг друга управленческими моделями. При первой из них государство выступает в качестве одного из хозяйствующих субъектов. Это модель Киевской и Московской Руси. Государство здесь выступало как вотчинник, сосуществуя в конкурентной борьбе с иными типами вотчинных хозяйств (прежде всего, боярских). Завершение процесса централизации подвело черту под существованием системы вотчинной автономности. Режим абсолютизма явился естественным итогом торжества государственного начала.

Следующий период в истории государственного управления соотносился с моделью Российской империи. Государ-

ство реализовывало свои функции в экономике опосредованно, через агентов, представителей купечества, владельцев предприятий. Для более высокой степени регуляции экономическими процессами технологических возможностей не доставало. Сформировавшаяся система представляла собой модель патерналистского управления. Такая модель во многом сохраняется по сей день в странах Востока. Там значительно меньше доля госрасходов в ВВП, чем на Западе, но сохраняются опосредованные патерналистские механизмы. Государством дается управленческий сигнал, который безусловно выполняется хозяйствующими субъектами, несмотря на то, что формально к госсектору, как правило, они не относятся.

Третья модель выстраивалась на основе дирижистской парадигмы управления. Исторически она реализовывалась в советское время. Императив новых реализуемых задач заключался в переходе к прямому управлению государством всей экономикой. Взятый за основу директивный метод соотносился с достигнутыми в соответствующий период технологическими потенциалами. Появились возможности управления в масштабах всей страны, однако управленческие технологии оставались еще достаточно несовершенными (преимущественно механистическими).

Современный мейнстрим представляет четвертая модель госуправления, реализуемая через опосредованное воздействие, программирующее формирование контекста деятельных решений хозяйствующих субъектов. Исторический генезис этой системы определялся развитием новых информационных технологий. Переход к этой модели управления в высокотехнологических странах Запада стал управленческой реальностью еще в конце 1970-х — начале 1980-х гг.

Говоря об ответственности государства, возникает естественный вопрос: ответственность перед кем? Перед кем должна отчитываться государственная власть? Ответы на этот вопрос могут быть самыми различными. Первый ва-

риант — государство ответственно перед монархом, а через него — и перед Богом. Второй вариант — ответственность перед социумом. Правда, в этом случае неизбежно возникает уточняющий вопрос: а кто представляет общество? И, наконец, еще одна модель — государство ответственно перед определенной группой хозяйствующих субъектов. В последнем случае имеет место олигархическая система управления. Понятно, что такая модель властвования имеет латентный характер, определяясь в значительной мере закулисными целевыми ориентирами. Государство перестает быть государством, а становится корпорацией. По существу происходит возвращение к вотчинной модели государственной организации. Не в этом ли состояла суть произошедшей с Россией в постсоветский период трансформации?

Нельзя облагораживать государство

*А.И. Соловьев,
доктор политических наук*

Л.И. Якобсон начал с философии государства, и мне кажется это принципиально важным. Ведь государство — это не просто масштабная корпорация или форма организации пространства, это структура, которая в основание всех своих функций и проявлений активности непременно кладет насильственную интеграцию населения (при помощи власти) на определенной части территории. И делается это для осуществления своей важнейшей миссии, а именно — установления своих социальных порядков и охраны своих граждан от иных принципов упорядочения своей жизни. Другими словами, никакое, даже самое демократическое государство никогда не избегает использования принудительных методов для самовоспроизводства и развития своих властных струк-

тур и институтов. И, более того, это доказывает, что никогда не будет (и не должно быть!) полного совпадения государства и общества, их структур и интересов.

Человеческая жизнь организуется не только благодаря деятельности аппарата власти и управления, но и путем ориентации на нормы семейной жизни, приоритетов соседских общин, профессиональных и иных сообществ, которые предлагают куда более привлекательные для личности принципы коммуникаций и совместного существования. Поэтому существование государства, пусть и в ряде принципиальных моментов, но только частично оправданно как инструмент нормативного и принудительного регулирования человеческой жизни. Причем только тогда, когда государство чувствует эти пределы и подчиняет свои административные структуры подлинным интересам общества (а не своего аппарата или тех групп, которые занимаются распределением его функций), государство становится по-настоящему сильным общественным институтом. Но, к сожалению, такая ситуация является исключением, частным случаем, а в российской истории вообще не встречалась.

У нас же (помимо традиционных отвлечений этого института от своей общественной миссии, вызванных бюрократическими дисфункциями) эволюция государства чаще всего сопровождалась посягательствами (вызванными диффузией его организационной структуры) чуть ли не каждой его более-менее крупной административной единицы на собственные ограничения прав и свобод граждан. И это противоречие (между стремлением аппарата к консолидации организационных структур и их самостоятельностью, парцелляцией) в еще большей степени ослабляло связи государства и общества в нашей стране.

Иными словами, в России государство не только не научилось — да еще на постоянной основе — публично реализовывать общественные интересы, но даже в принципе не стало придерживаться необходимых ограничений в своей ре-

гулятивной деятельности. Поэтому полагать, что поддержание государством норм и образцов организации социальных порядков является основанием для его вмешательства во все сферы социальной жизни, значит не понимать природу этого института и относиться к человеку как к второстепенному элементу жизни. Для отечественной версии истории это вдвойне опасное заблуждение. Ибо сегодняшние попытки усиления структур и расширения прав государства неизбежно приведут к многократному росту насилия над людьми и расширению дисфункций этого института. Более того, под этими лозунгами неизбежно укрепят свои позиции только те группы, которые уже поставили госаппарат под свой политический и социальный контроль: крупный бизнес, криминал и проч. Одним словом, правы те коллеги, кто говорит, что если сейчас усилить влияние нашего государства на экономику, то мы получим дополнительную волну коррупции.

Очень тревожит тенденция к облагораживанию государства, чрезмерной этизации его деятельности. Думаю, что все эти разговоры о «справедливости» государства в еще большей степени заслоняют его природу и общественное назначение. Вспомним: феодальное государство под весьма благими для того времени лозунгами тоже пыталось управлять не территориями, а людьми. И в результате оно рухнуло, оказавшись неспособным руководить жизнью сложно составного общества. На протяжении почти всего XX в. у нас постоянно говорили о преимуществах «социалистического» государства и его ориентации на нужды «советского человека». И что получило большинство людей от этого «славного» прошлого? В противовес этому вспомним, что государственная система Великобритании построена на трех принципах недоверия: человека к человеку, человека к обществу и человека к государству. А в результате, там сложилась едва ли ни самая демократическая система взаимоотношений между властью и обществом и уж совсем не сравнимый с отечественным уровень жизни населения. Это к вопросу о реальном значении

всей этой гуманистической с виду риторики о государстве. Одним словом, государство и его роль нельзя сакрализовать. А идеи пангосударственности следовало бы отправить на свалку истории.

Наша первостепенная задача — подчинить административный аппарат государства законам и нормам, которые отвечают интересам населения. И надо признать, что бизнес является составной и одновременно авангардной структурой гражданского общества (как бы его не «любили» наши соотечественники). Поэтому надо расширять его возможности (ведь у нас сегодня хорошо живет только крупному бизнесу, а мелкому и среднему государство — если оставить в стороне политическую риторику — все время ставит подножки) и одновременно повышать его социальную ответственность, уходя от сугубо корпоративной нацеленности его интересов. Государство должно создавать условия для сосуществования людей с разными интересами, а не пытаться усиливать свои аппаратно-санкционирующие возможности.

Все рецепты становления сильного государства давно известны из истории становления демократии. Нужно только решиться делать реальные шаги по возвышению общества над властью, а не наоборот. И ни в коем случае не прикрывать идеями «облагораживания» государства его принудительную природу и коррупционные практики. Короче, нам для начала надо сделать государство нормальным институтом макросоциального регулирования общества, а не «рыцарем» в жизни каждого россиянина. Правда, строго говоря, такая задача неизбежно увеличит численность госаппарата (мировая практика давно показала такую зависимость, диктуемую уровнем преобразований). Но это не должно сказываться на характере деятельности бюрократии. А уж это напрямую зависит от позиций общества, статуса индивида в отношениях с властью.

Заключительное слово докладчика

И.Н. Мысляева

Коллеги, большое спасибо за продуктивное обсуждение. Отрадно отметить, что своими вопросами и выступлениями вы вывели меня на иные проблемы, которые не получили всестороннего отражения в докладе. Действительно, что такое государство? Есть много разных определений. И в зависимости от того, какого определения мы придерживаемся, мы будем говорить о разных моделях поведения государства и методах его воздействия на бизнес.

Сегодня не упоминалось еще одно определение государства: «Государство — это политическая машина в руках экономически господствующего класса». Если это так, то примеры, которые сегодня приводились в виде либерализации налогового и трудового законодательства, снятие ограничений для свободного движения капитала и т. п. — это как раз примеры того, как государство отстаивает и защищает, прежде всего, интересы экономически господствующего класса в лице крупного капитала и ТНК.

В связи с этим возникает вопрос: какое государство в России? Если посмотреть на то, что сегодня происходит в России в связи с глобализацией, с преодолением последствий мирового финансового кризиса, то лишний раз убеждаешься в том, что государство — это политическая машина в руках экономически господствующего класса. Но такое поведение государства — это тупиковый путь, способный довести цивилизацию до грани вымирания. Доказательством тому является нарастание реальных противоречий, которое происходило в мире в последние 10–15 лет. Несмотря на то, что рос мировой ВВП, размеры бедности увеличились, усилились противоречия между развитыми и развивающимися странами, обострилась проблема долговой зависимости, произошел обвал мирового финансового рынка. На наш взгляд, все

это примеры того, как превращение государства в политическую машину реализации интересов экономического господствующего класса может привести мир к катастрофе.

Может ли быть государство иным? — Может, если рассматривать государственные институты как инструменты согласования разных интересов, существующих в обществе. Общество не монолит. Оно состоит из разных социальных групп, разных социальных слоев, интересы которых вряд ли когда-то совпадут. Поэтому главная задача государства состоит в том, чтобы создать такие механизмы, которые позволяли бы не только согласовывать, но и реализовывать эти разные интересы. В противном случае это чревато политической нестабильностью.

Можем ли мы сегодня перейти к такой модели государства? — Наверное, можем.

Каким образом? — Через механизмы демократизации хозяйственной жизни. В этом и должна состоять суть модернизации государственного управления.

Например, сегодня вновь заговорили о приватизации как одном из механизмов борьбы с мировым финансовым кризисом. Предполагается, что после временной национализации должна пройти приватизация, которая поможет бизнесу вновь обрести свободу после пережитых потрясений. Но если государство таким образом реализует свою ответственность перед бизнесом, то вряд ли что-то в российском обществе изменится. В лучшем случае мы вернемся к тому, что было. Крупный капитал, встав на ноги, при поддержке государства вновь устремится в те сферы, где прибыли наибольшие. А это, прежде всего, финансовая сфера. И все может повториться снова. Поэтому сегодня нужно говорить о принципиально новой роли Российского государства.

Можем ли мы количественно выразить, хорошее у нас государство или плохое? Я все-таки убеждена, что количественно это выразить очень сложно. Вот, например, снизили сегодня ставку налога на прибыль. Хорошо это или плохо?

С одной стороны, доля доходов государства в ВВП сократилась. Казалось бы, уменьшилось влияние государства. Однако с другой стороны, ничего по существу не изменилось. Главная функция налога на прибыль — стимулировать инвестиции. Если же ставка снижается, а сам порядок стимулирования инвестиций посредством налога на прибыль не изменился, как это произошло у нас, то в таком случае влияние государства на бизнес не изменилось. Поэтому с количественной оценкой надо быть осторожнее.

Еще раз благодарю всех за интересное обсуждение!

Заключительное слово оппонента-рецензента

Л.И. Якобсон

Несколько слов по поводу священного права частной собственности. Во-первых, сакрализация собственности, как и сакрализация государства, на мой взгляд, не имеет оснований. Во-вторых, само существование государства как раз и означает, что права собственности безусловны. Словом «собственность» обозначаются всевозможные права, которыми люди и организации обладают в экономической сфере. Но эти права устанавливаются именно государством, и их объем, специфика и защищенность производны от характера конкретного государства. Более того, государства их не только устанавливают, но и ограничивают их и, зачастую, упраздняют. Я уже говорил, что сама суть государства, рассматриваемого в экономическом аспекте, — это законное право ограничивать волю и права всех других субъектов. Государство регулярно забирает часть дохода граждан и организаций в виде налогов, оно способно изымать объекты собственности ради того, что госорганы считают общественными нуждами. Государства ограничивают, например, вывоз капитала, требуют согласования политически значимых крупных сделок и многое другое. Вообще, мы редко задумываемся о том, что вправе использовать свое имущество лишь законным образом, т. е. так, как допускает государство.

Следующий сюжет — и, на мой взгляд, очень существенный — это способность научного познания резко расширить пределы успешного регулирования экономических процессов. Действительно, влияние государства на рыночную экономику суть внесение сознательного начала в сферу, по природе своей стихийную. Стихия сама по себе — нечто не слишком хорошее, но еще хуже вмешательство с плохо прогнозируемыми последствиями. Мы видим, что сплошь и ря-

дом «хотели как лучше, а получается как всегда» (об этом говорит и опыт планового хозяйства), но зачастую надеемся, что неудачи есть следствие небольшой нехватки знаний, и этот недостаток якобы преодолим в близкой перспективе. Вопрос о том, безграничны ли возможности познания и, соответственно, пределы власти человека над природой — в особенности над собственной природой — это вопрос мировоззренческий. Мне лично сакрализация науки столь же чужда, как сакрализация собственности и государства. Но мировоззренческие вопросы каждый решает для себя сам.

Если же судить по тому, что эмпирически наблюдаемо, прогресс общественных наук несомненен, но столь же несомненно его отставание от усложнения общественной жизни, в том числе экономической. Известно, что генералы вечно выигрывают прежние войны. Точно так же политологи справляются с прежними конфликтами, а экономисты успешно предотвращают прежние кризисы. Ничего удивительного здесь нет. Наука есть анализ и осмысление того, что уже состоялось. Соответственно, работать с будущим она помогает ровно настолько, насколько будущее повторяет прошлое, причем не все прошлое, а ту его часть, которая обстоятельно и адекватно изучена. Между тем, наш мир динамичен. За примерами далеко ходить не надо. Вспомним об антикризисных мерах. О.В. Гаман-Голутвина упомянула о высокой эффективности государственного управления в США. Действительно, процедуры, по которым работают американские госорганы, достаточно рациональны, чиновники в целом квалифицированы и дисциплинированы, коррупция в общем под контролем. Но нынешнему экономическому кризису противопоставлено, в конечном счете, просто заливание проблем деньгами. Другой вопрос, что это в Америке делается куда квалифицированнее и рациональнее, чем во многих других странах, но подхода, вполне адекватного специфике именно этого кризиса, выдвинуть, в общем, не удалось. Почти наверняка удастся, когда с течением времени

опыт данного кризиса будет тщательно изучен и интерпретирован. Каждый крупный кризис давал мощный импульс развитию экономической науки. Но приращение знаний на каждом шагу вновь и вновь относилось к предыдущему шагу. На следующем шаге это оказывалось очень полезным, но лишь в той мере, в какой новые вызовы повторяли старые. А когда возникает принципиально новая ситуация, лучшее, что можно сделать, — это, не слишком полагаясь на тонкости новейших достижений, применять более или менее простые, относительно универсальные методы — например, то же заливание проблем деньгами. В целом же, от цели бескризисного экономического развития мы сегодня, пожалуй, так же далеки, как сто лет назад. Другой вопрос, что если бы не экономическая наука, кризисы протекали бы гораздо тяжелее.

Приведу в заключение точную и далеко неслучайную, на мой взгляд, аналогию. Надо высоко ценить и развивать медицину, но, продлевая жизнь, она не имеет прямого касательства к теме бессмертия. Точно так же прогресс экономической и других наук во многих отношениях улучшает общественную жизнь, но при этом она остается лишь в относительно небольшой степени подвластной замыслам людей, в том числе стоящих во главе государств.

**Тематическая программа научного семинара
«Проблемы современного государственного
управления в России» на 2009 г.**

1. Экономическое, социальное, региональное, внешнесредовое измерения государственного управления и национальная безопасность
2. Гуманизм и государственное управление
3. Идеология и нормативно-правовая система как основания системности государственного управления
4. Проблема оценки качества государственного управления
5. Стандарты качества как критерии государственного управления
6. Реакции социума как механизм обратных связей в государственном управлении
7. Государственное управление и партийно-политическая система государства
8. Проблема ответственности и пределов влияния государства на частно-хозяйственную деятельность субъектов рынка
9. Европейская и российская модели государственного управления: сравнительный анализ

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

Андреев Андрей Леонидович, доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Института социологии РАН

Багдасарян Вардан Эрнестович, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой Российского государственного университета туризма и сервиса

Вилисов Максим Владимирович, кандидат политических наук, заместитель генерального директора Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Воронин Геннадий Петрович, доктор технических наук, доктор экономических наук, президент Всероссийской организации качества

Гаман-Голутвина Оксана Викторовна, доктор политических наук, профессор Московского государственного института международных отношений МИД РФ, вице-президент Российской Ассоциации политической науки

Гундаров Игорь Алексеевич, доктор медицинских наук, кандидат философских наук, профессор, руководитель лаборатории НИИ общественного здоровья и управления здравоохранением ММА им. И.М. Сеченова

Исаков Владимир Борисович, доктор юридических наук, профессор, вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ

Казанцев Николай Михайлович, доктор юридических наук, кандидат экономических наук, заведующий отделом бюджетного и налогового законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при

- Правительстве РФ, профессор кафедры национальной безопасности РАГС при Президенте РФ
- Калганова Лариса Алексеевна**, кандидат технических наук, заместитель начальника отдела организации работы по реализации имущества должников ФССП России
- Клейнер Георгий Борисович**, член-корреспондент РАН, заместитель директора Центрального экономико-математического института РАН
- Клепач Андрей Николаевич**, заместитель министра экономического развития РФ
- Колесник Ирина Юрьевна**, руководитель проектов Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
- Крымов Вячеслав Борисович**, министр экономики Правительства Московской области
- 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
- Попова Екатерина Витальевна**, кандидат экономических наук, помощник руководителя Администрации Президента РФ
- Симонов Вениамин Владимирович**, доктор экономических наук, профессор Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- Соловьев Александр Иванович**, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова
- Сулакшин Степан Степанович**, доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Тимофеева Лидия Николаевна, доктор политических наук, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ

Федосов Петр Анатольевич, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИНИОН РАН

Шабров Олег Федорович, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и политического управления РАГС при Президенте РФ

Шулус Алексей Апполинарьевич, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ

Юрьев Евгений Леонидович, председатель Общественного совета Центрального федерального округа, президент ООО «АТОН»

Якобсон Лев Ильич, доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета — Высшей школы экономики

Якунин Владимир Иванович, доктор политических наук, научный руководитель Центра проблемного анализа и государственно- управленческого проектирования

Приглашаем к сотрудничеству!

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования — современная динамично развивающаяся научно-экспертная и проектная организация. В Центре накоплен существенный практический опыт, кадровый потенциал и осуществляются не только фундаментальные разработки. Специалисты Центра успешно организуют и проводят научно-прикладные исследования и оказывают консалтинговые услуги в следующих сферах:

1. Разработка проектов нормативных правовых актов, в том числе концептуального, доктринального и программного характера, федерального, регионального и местного уровня.
2. Актуальное и проблемное информационно-аналитическое обеспечение деятельности руководства органов государственной власти, коммерческих организаций.
3. Управленческое и правовое консультирование по вопросам технического регулирования, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере технического регулирования.
4. Управленческое и правовое консультирование по вопросам интеллектуальной собственности, разработка нормативных правовых и локальных актов в сфере охраны интеллектуальной собственности.
5. Прикладные научные исследования в сфере экономики, права, управления.

Работы выполняются на основе собственных оригинальных методологий, пользуются спросом более чем в 20 странах мира.

Научный руководитель Центра — доктор политических наук В.И. Якунин.

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

Центр заинтересован в творческих заказах, приглашает к сотрудничеству и партнерству.

Наш адрес:

107078, Москва, ул. Каланчевская, д. 15 (подъезд 1, этаж 5).

Тел./факс: (495) 981-57-03, 981-57-03, 981-57-09,

www.rusrand.ru; e-mail: info@rusrand.ru, frpc@cea.ru

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при ООН РАН продолжает работу по развитию интернет-экспертного сообщества России. Аналогом является известное экспертное сообщество ЦРУ США, возможностями которого широко пользуются официальные структуры американского государства.

Речь идет о сетевом интеллекте как о современном инструменте научного процесса.

Экспертное сообщество решает конкретные задачи: проводит анализ и дает прогноз развития социально-экономической и политической ситуаций в стране, участвует в инициативных проектах по актуальным и проблемным сторонам российской действительности (демографии, госуправления, экономики и т. п.).

На сегодняшний день в экспертное сообщество входят более 300 экспертов — представителей свыше 60 городов России, а также четырех стран постсоветского пространства и двух стран дальнего зарубежья; более 26% сообщества составляют доктора наук, 50% — кандидаты наук.

Наиболее важные научные продукты сообщества (например, экспертный доклад «Финансово-экономический кризис (истoki, развитие, прогноз)», <http://www.rusrand.ru/text/Otchet_FEK.pdf>) доводятся до руководства страны и фактически дают возможность передачи ему мнения независимых от политических и субординационных обстоятельств научных кругов. Единственный критерий передаваемых материалов — их научная достоверность. Это, на самом деле, пусть не очень большая, но реальная возможность гражданской самореализации для многих российских ученых, особенно из различных регионов страны.

Формирование единого экспертного сообщества является шагом к созданию реально функционирующей фабрики мысли, концентрирующей национальный интеллект и соединяющей его с действующей властью.

Желающих принять участие в работе экспертного сообщества приглашаем зарегистрироваться в качестве эксперта на сайте: ***www.rusrand.ru***.

Сообщество строится по принципу «снежного кома». Вы можете порекомендовать в качестве экспертов известных Вам профессионалов в различных областях знаний.

Любые вопросы можно уточнить по e-mail: ***expert@rusrand.ru***.

**В ЦЕНТРЕ ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО
ПРОЕКТИРОВАНИЯ
ВЫШЛИ ИЗ ПЕЧАТИ:**

Доктрина государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации (макет-проект). Монография — М.: Научный эксперт, 2009. — 216 с.

Доктрина государственной конкурентной политики в Российской Федерации (макет-проект). Монография — М.: Научный эксперт, 2009. — 192 с.

Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект: монография / [Сулакшин С.С. и др.]; под общ. ред. Малчинова А.С.; Центр проблемного ан. и гос.-упр. проект. — М.: Научный эксперт, 2009. — 256 с.

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

*Материалы постоянно действующего
научного семинара*

Выпуск № 8 (29)

Редактор *Ю.Е. Мешков*
Ответственный за выпуск *О.А. Середкина*
Художественное оформление *С.Г. Абелина*
Компьютерная верстка *О.П. Максимовой*

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования

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: info@rusrand.ru, frpc@cea.ru
www.rusrand.ru

Сдано в набор 02.02.2010 г.
Подписано в печать 05.02.2010 г.
Формат 60×90^{1/16}. Усл. печ. л. 5,5.
Отпечатано в ООО «Типография Парадиз»
Тираж 500 экз. Заказ 151