



Более чем столетнее господство теории двух путей цивилизационного развития (страны делятся на идущие либо по демократическому и рыночному пути, либо по авторитарному и нерыночному) не позволяет посмотреть на траекторию России и всей цивилизации без противопоставления Запада и Востока.

В статье, подготовленной автором нескольких получивших известность книг о раздаточной экономике, утверждается: в новой теории цивилизационного развития одним из ключевых является тезис об одновременном существовании как рыночных, так и раздаточных экономик. Последние столь же самостоятельны в развитии, у них своя траектория и законы развития, они совершенствуются и развиваются на собственной институциональной платформе.

Раздаточная экономика России: прошлое, настоящее и будущее

О. Э. БЕССОНОВА,
*доктор социологических наук,
Институт экономики
и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирск
E-mail: beol@mail.nsk.ru*

Весь трансформационный период практически не прекращалась дискуссия об историческом характере развития России. Мнения делились на три группы: одни считали ее западной страной, но с отсталым развитием и требующей модернизационных программ; вторые были уверены, что Россия была направлена по восточному пути развития где-то в период нашествия Золотой Орды и теперь уже вряд ли с него свернет. Третьи выступали сторонниками самобытного евроазиатского (промежуточного между Западом и Востоком) пути развития, опираясь на рассуждения о национальной специфике и русском менталитете.

Раздаточная экономика как российская традиция¹

К неизменным чертам российской цивилизации относятся многонациональность, обширная территория, низкая плотность населения, суровый и разнообразный климат, низкая урожайность, обильные природные богатства, опасность внешних врагов. На основе данных характеристик в России сформировалась раздаточная экономика. Выживание этноса обеспечивается базовыми институтами раздаточного типа, а рыночные являются лишь вспомогательными и доминируют только в период институциональных трансформаций. К базовым институтам раздаточной экономики относятся следующие.

Общественно-служебная собственность. Собственность (земля, средства производства, инфраструктура) носит общественно-служебный характер: отдельные ее части передаются хозяйствующим субъектам при условии выполнения правил использования и управляются специальными государственными органами. Общественно-служебную собственность отличают два признака: права по ее владению распределены между всеми хозяйствующими субъектами и не принадлежат в полном объеме никому; доступ к ней осуществляется в форме службы.

На всем протяжении исторического развития раздаточной экономики создавались условия для формирования общественно-служебного характера института собственности. Самым эффективным способом прокормления в России было получение земли: князья с XI века активно стали использовать этот стимул для привлечения на службу. С XIV века связь между землей и службой становится неразрывной, постепенно правило «кто служит, тот владеет землей» приобретает и обратную сторону – «кто владеет землей, тот служит». Этот принцип заставлял российских государей расширять границы государства для новых земельных пожалований. Земля в этот период стала и условием, и целью службы, полностью приоб-

¹ См. подробнее: *Бессонова О. Э.* Раздаточная экономика России. Эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН, 2006 (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/321347.html>).

реть характер служебной. В XX веке, когда вся территория советского государства носила общественно-служебный характер, ее обустройство вызвало к жизни использование «коммунальных» технологий в масштабных формах.

В основе экономической организации раздаточного типа лежит *служебный труд* – участие в трудовом процессе на объектах общественно-служебной собственности и (или) выполнение определенных функций в интересах всего общества. Служебный труд носит обязательный характер, обусловленный внешними по отношению к каждому субъекту условиями, и означает выполнение ими определенных, предписанных обществом функций и обязанностей.

В экономической науке разрабатывались представления только о наемном труде, в России же труд – производительный, управленческий, ратный – приобрел характер служебного. Колоссальный исторический материал о служебном характере труда до сих пор остается вне поля зрения российской экономической науки, а ведь именно он предопределил специфические экономические механизмы сдач-раздач.

Государство закрепляло за всеми слоями населения два основных вида обязательств: одни должны были служить по хозяйственным и военным делам, другие – кормить тех, кто служит. «Государевы служилые люди» и «податное население» Российской империи сменились «государственными служащими» и «рабочими и крестьянами» в советский период.

В подобном труде содержится идея служения, каждый раз наполнявшаяся новым смыслом и содержанием (царю, отечеству, народу, социализму). Служебный труд вызвал к жизни специфические организационные формы в виде ведомств. Ведомственная организация потребовала определенного порядка по координации служебных функций и породила иерархию служебных чинов. Каждому уровню иерархии предписывался определенный набор обязанностей и соответствующий чин. На различных этапах функцию чиновников выполняли разные сословия. В княжеский период – бояре, которые руководствовались родословцем (особым списком, определяющим знатность рода и высоту чина). К XVIII веку их сменили дворяне, для которых правила занятия служебных мест определялись в «та-

бели о рангах». В советский период чиновники стали именоваться по названию их служебного реестра – «номенклатура».

Институт раздач. Обеспечение материальных условий для выполнения служебных обязанностей в рамках общественно-служебной собственности осуществляется через институт раздач, включающий все виды материальных и нематериальных объектов: земля, рабочая сила, деньги, жилье, услуги и продукты. Институт раздач предопределяет формы владения материальными объектами, поскольку раздаче подлежат не только сами объекты, но и объем прав по их распоряжению.

Объект, включенный в институт раздач, становится раздатком, то есть перестает существовать вне контекста отношений раздаточной системы. Раздаток является клеткой социально-экономического организма раздаточной системы, подобно тому, как товар является слепком товарно-денежных отношений и рыночной системы.

На всем протяжении русской истории имущество отдельных граждан образовывалось в результате «пожалования», «дарствования», «государского данья», «раздач». Во всех этих словах в явном или неявном виде содержится глагол «дать». В современном языке сохранилось слово «дача» – выделенный за городом участок земли. Ранее наряду с земельными существовали «хлебные», «натуральные» и «денежные» дачи. Главная расходная статья государственной росписи XVIII века – «окладные дачи» – перекочевала в современную финансовую систему под названием «окладов».

Правила и нормы раздач вырабатывались на протяжении всей истории формирования экономической системы. В начальный период раздачи проявлялись в форме жалования дружине, получавшей от князя пищу, одежду, коней и оружие. Когда русское общество разделилось на уделы, главным объектом раздач стала земля. Нормативные принципы первых земельных раздач были выработаны на основе двух критериев: князь мог владеть «той волостью, которой владел отец его», однако только если на родовой лестнице он занимал ту же ступень, что и отец. Эти два условия слились в одном слове и образовали исторически первое название землевладения – «вотчина» (от слов «отчич» и «чин»).

Со второй половины XV века вырабатывались нормы раздачи земли для поместного землевладения: «оклад — по чину, дача — по вотчине, придача и к окладу, и к даче — по количеству и качеству службы»². Раздаточная система создавала сложные принципы для обеспечения внутреннего развития и балансировки. «Придача» с целью стимулирования зависела от продолжительности и исправности службы, а для ограничения дифференциации размер земельной дачи был обратно пропорционален вотчинам. К концу XVIII века, когда продвижение по службе осуществлялось уже не за заслуги, а за выслугу лет, формула раздачи земельного поместья свелась к раздаче по чину.

В начале советского периода была выработана сложная нормативная база натуральных раздач и тарифная сетка денежных должностных окладов. Несмотря на уравнительные правила распределения материальных благ «по горизонтали», существовала значительная дифференциация «по вертикали» — каждый советский гражданин получал в соответствии со своим должностным положением. Таким образом, выработанное на ранних этапах экономической эволюции правило раздач — «каждому по чину» — не потеряло универсального характера и является неотъемлемым принципом раздаточной системы.

Институт сдач — обязательное дополнение института раздач: невозможно раздать какие-либо блага, предварительно их не аккумулировав. Именно поэтому раздаток — не только объект, подлежащий раздаче; с него обязательно должна производиться сдача продуктами, деньгами, трудом или службой (государственной или военной). В российской истории сформировались следующие виды сдач: натуральные и (или) денежные сборы с трудоспособного населения, выполнение «повинностей» (обязательный труд на общество), государственная служба по управлению хозяйством, военная служба.

В России казна формировалась в основном за счет дани, подати и оброков. Славянские племена сдавали князьям мед, меха и воск, а также выполняли разнообразные повинности. Сдаточные отношения имели форму дани и воплощались в

² *Ключевский В. О.* Курс русской истории. Соч. в 9 т. М.: Мысль, 1989. Т. 2. С. 210.

виде «урока», «полюдья» или «повоза». Старинное слово «данье» (вклад, принос, дар) выявляет сущность отношений сдачи – добровольная или принудительная передача продуктов или труда. Это выразилось в финансовой категории «дань», сохранявшейся вплоть до XVIII века.

Существовала и специфическая форма сдачи продукции в виде «кормов». Областные управители сами собирали мясо, печеный хлеб, сено, в определенное время объезжая свои округа. Доля собранного шла в казну в пользу князя и центральных управителей. В период реформ местного управления Ивана Грозного кормления сначала были нормированы, а затем и вовсе заменены государственным оброком, которым в различном виде население облагалось вплоть до конца XIX века. И дань, и оброк определяются в словарях через «подать» как наиболее распространенное и обобщенное название сдач. Производительное население Российской империи, с точки зрения казны, называлось «податным».

В термине «подать» заложен принцип сдач в ответ на раздачу: на разных этапах финансовых реформ шел поиск адекватной меры сдачи части произведенного продукта, о чем свидетельствуют периодические изменения податной единицы обложения. Главный принцип – поголовное обложение всего населения пропорционально возможностям каждого. Эти возможности, как правило, определялись величиной земельного надела и количеством трудоспособных членов семьи. Для обеспечения соответствия система выработала механизм передела через крестьянские общины – исключительно финансовый механизм, в котором земля распределялась соразмерно с рабочей и податной мочью крестьян и делилась принудительно. Каждый должен был отдавать часть произведенной продукции в соответствии с выданными условиями производства (землей) «по-дати» – по тому, что дано.

В советский период аналогичные отношения выражались термином «сдача»: сдача урожая, сдача объекта, сдача жилого дома и т. д. Плановая советская экономика XX века также неукоснительно следила за тем, чтобы произведенная, а затем сданная государству продукция была пропорциональна тем ресурсам (основным и оборотным фондам), которыми

располагала первичная экономическая организация. Таким образом, также соблюдался принцип сдач «по-дати», что объясняется не столько приверженностью традициям, сколько внутренней логикой раздаточных отношений.

Институт жалоб. Сигналы обратной связи, отражающие реакцию всех участников общественного воспроизводства на возникающие проблемы, передаются посредством *института административных жалоб*.

Еще во времена «полюдьа» русские князья отправлялись с дружиной к подчиненным племенам, чтобы «исполнять свои обязанности относительно народонаселения». По жалобам подданных князь вершил суд и расправу, изменял величину дани. В период существования кормленщиков выработался порядок должностной ответственности по жалобам: по окончании срока очередного кормленщика обыватели могли жаловаться на его действия. В результате многие наместники лишались не только нажитых на кормлении «животов», но и старых наследных имуществ, платя убытки истцов и судебные пени.

На земских соборах XVII века жалобы выражались в форме докладов представителей челобитчиков «обо всяких нуждах своей братии». При Петре I было создано специальное ведомство по приему челобитных и жалоб – рекетмейстерство. Право жаловаться давалось или отбиралось наряду с имущественными пожалованиями. Так, при Екатерине II право крепостного крестьянина жаловаться на помещика было отменено специальным указом.

В советский период жалобы также являлись главным сигнальным элементом: их совокупность за определенный период дает полную картину наиболее проблемных участков хозяйства. Так, в 1960-е годы, когда на фоне относительных успехов в производстве жилищная и социальная сферы сильно отставали в развитии, нескончаемый поток жалоб вызвал жилищную реформу.

Советская экономика довела до совершенства механизмы прохождения жалоб и принятия решений по ним. Каждый человек и каждый хозяйственник имел право жаловаться, но не каждая жалоба являлась руководством к действию. Необходима была критическая их масса на каждом уровне для

перехода на следующий. Чем выше положение жалующегося, тем больший вес имела жалоба: чем выше уровень управления, тем для большего числа хозяйственных ячеек была необходима координация потоков сдач и раздач. В результате жалоба приобретала соответствующий вес, от которого зависели очередность и объем выделения ресурсов. Поскольку жалобы демонстрировали отклонения от принятых норм раздач, их количество выступало индикатором сбалансированности системы. А их минимизация была критерием поведения управляющих раздаточной системы и могла достигаться за счет изменения норм раздач, выделения ресурсов, смены руководства и т. д.

Механизм координации. Движущим механизмом раздаточной экономики является механизм *координации сдаточно-раздаточных потоков*. В раздаточной экономике каждый субъект стремится к максимизации своей доли как разницы между полученными раздачами и произведенными сдачами. На уровне общества существует стремление к балансированию потоков сдач-раздач, что в существенной мере определяет социальную, экономическую и научно-техническую политику общества.

Если объем раздач для какого-нибудь хозяйства или территории превышал объем сдач, то возникало активное стремление попасть именно туда. Это обстоятельство всегда использовалось российским правительством при освоении новых территорий и создании отраслей. Так, в XVI веке заселение монастырских земель шло значительно успешнее, потому что земельные пожалования соединялись со щедрыми податными льготами. Общеизвестна и практика советской власти по изменению пропорций хозяйства путем перераспределения средств.

На первом этапе координирование потоков сдач-раздач осуществлялось посредством княжеских уставов, в которых определялись правила сбора дани. На втором – на государственном (с помощью государственной росписи) и локальном (посредством «книг сборов и выдач», имеющихся у каждого помещика и монастыря) уровнях. На третьем этапе план стал единой государственной «книгой» сдач-раздач, а вся разветвленная плановая деятельность оказалась необходимым элементом производственных раздаточных отношений в условиях всеобщего разделения труда. Таким образом, плановая систе-

ма – не искусственная идея, привнесенная в экономическую практику России, а результат закономерного хода событий.

Роль финансовых институтов

Финансовые институты раздаточной экономики предназначены для денежного обслуживания сдаточно-раздаточных потоков и обеспечения эквивалентности сдач-раздач на уровне отдельного индивида, социальных групп, регионов и всего государства. Они адекватны ее природе и потому имеют другие свойства, чем финансы и бюджет в рыночных экономиках. К финансовым институтам прежде всего относятся следующие.

Деньги. В экономической науке до настоящего времени деньги и цены связываются исключительно с развитием рыночных отношений. Денежное обращение и ценообразование плановой экономики советского типа рассматривались в основном как феномен искажения «правильных» рыночных денег и цен. Между тем и деньги, и цены являются имманентным атрибутом раздаточной системы, поскольку обслуживают сдаточно-раздаточные отношения. Только при этом они имеют иное происхождение и природу.

Первоначально роль денег на Руси выполняли «скот» и «куны». Древнейшая дань платилась князьям или сторонним завоевателям мехами, и вскоре термин «куны» получил значение денежных знаков вообще. Само слово «денга» имеет более позднее татарское происхождение – им обозначалось все, что завоеванные племена вынуждены были отдавать в виде дани. Но и позднее термин «деньги» использовался в русской финансовой практике как синоним сборов: данные деньги, стрелецкие деньги, ямские деньги. Поскольку деньги обслуживали и раздаточные потоки, достаточно широко использовались «денежные дачи».

До образования Московского государства потоки сдач и раздач были натуральными. Однако с увеличением размеров страны для отдаленных районов натуральные сдачи заменялись денежными. И все же XVI–XIX века характеризовались преимущественно натуральными отношениями. В XX веке раздаточная система приобрела денежно-натуральный харак-

тер, поскольку к денежным окладам присоединялись натуральные раздачи, объем которых зачастую превышал денежную часть всех выдач.

Ценообразование. На все, что сдается или раздается, устанавливается цена на государственном уровне, при этом отдельно формируются сдаточные («закупочные», «приемные») и раздаточные («отдаточные») цены. На все, что разрешено к продаже, цена формируется в результате сделки только в том случае, если не ущемляются интересы каких-либо групп населения, в противном случае государство вмешивается в процесс купли-продажи и устанавливает определенный тариф либо запрещает продажу. Вмешательство может носить эпизодический или долговременный характер.

Регулировка потоков сдач-раздач осуществлялась посредством цен: с их помощью менялось направление ресурсов из одного хозяйства в другое, от одной территории к другой. Эту практику начало осуществлять еще московское правительство в XVII веке. Во времена царствования Михаила Романова появилась возможность уловить высшие и низшие цены. Казна взимала хлебные налоги натурой или деньгами, как ей было прибыльнее, и точно так же производила платежи своим служилым людям. Вскоре эта «игра» вылилась в двойную систему казенных цен – отдаточную и приемочную – с разным денежным весом³.

Подобная практика московских государей вылилась в изошренную систему ценообразования советского периода с двойным стандартом цен: по «сдаточным» продукция сдавалась государству, по «отпускным» – выдавалась. Таким образом, в ходе экономической эволюции раздаточная система, используя деньги как экономический инструмент, начала заменять ими натуральные потоки сдач-раздач.

Государственный бюджет. Посредством государственного бюджета осуществляется балансировка всех установленных сдач и необходимых раздач в денежном выражении на определенный период. Бюджетная деятельность на государственном уровне (составление росписей

³ *Ключевский В. О.* Русский рубль XVI–XVIII веков в его отношении к нынешнему. Указ. соч. Т. 6. С. 106.

доходов и расходов) началась примерно в XVII веке. Равенство совокупных доходов и расходов при небольшом уровне жалоб означало нормальное функционирование раздаточного хозяйства, в то время как дефицит государственного бюджета служил индикатором неблагоприятного положения. Кризис раздаточной экономики, в частности, выражается в хроническом бюджетном дефиците.

Торговля и предпринимательство

Институт рыночной торговли и частного предпринимательства в раздаточной экономике занимает особое положение, охватывая всю торговую и предпринимательскую деятельность частных лиц и хозяйствующих субъектов вне сферы государственного регулирования и управления. Его место и роль сравнимы с положением института государственного вмешательства в рыночной экономике. Оба они находятся в противоречивом единстве с господствующим типом отношений, но выполняют важную функцию обеспечения устойчивости экономической системы. Институт рыночной торговли и частного предпринимательства выполняет следующие функции:

- 1) освоение сфер экономики, в которых государство не могло или не хотело заниматься управлением и регулированием;
- 2) дополнение к сферам экономики, в которых расширение действия раздаточных механизмов и государственного контроля сопряжено с огромными издержками;
- 3) выполнение задач общественного воспроизводства при кризисе раздаточных институтов и механизмов;
- 4) инновационная функция – апробация новых подходов, методов, технологий и их внедрение в экономическую практику.

Институт в стабильные периоды развития раздаточной экономики включал не только торговлю промышленными и продовольственными товарами специальными группами населения, но и куплю-продажу (мену) объектами розданной собственности при условии наличия разрешения. Мена земельными участками была разрешена с древнейших времен и осуществлялась под контролем государства. Меной в конце

XVII века часто прикрывались случаи купли-продажи, когда имение большой стоимости менялось на меньшую и при этом выговаривался придаток. Указ о единонаследии 1714 г. прекратил мену вместе с прочими способами распоряжения недвижимыми имуществами. Впоследствии, при восстановлении других способов, такое дозволение не было распространено на мену.

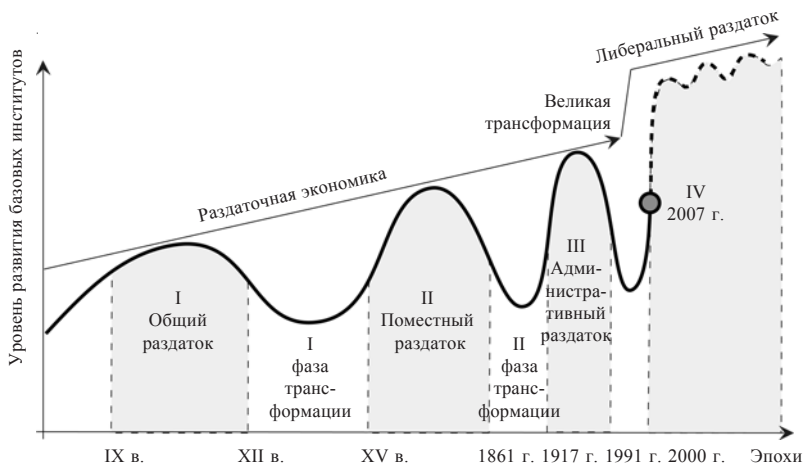
Купля-продажа земельных участков носила специфический характер: продаже подлежали земли, на которые владельцы не имели полных прав собственности, и новый владелец получал тот же ограниченный объем прав. Множество лиц владели землей по праву вечного и потомственного владения, с правом отчуждения другим на тех же условиях. В таком случае акт купчей принимал характер и наименование посильной грамоты, или отступной; именно через подобные сделки передавались тяглые участки. При этом вотчины, которыми владели на служебном праве, могли отчуждаться только с позволения действительного собственника – государства («с доклада»), в противном случае сделка не признавалась.

Траектория развития раздаточной экономики России

Изменения форм базовых институтов происходят на протяжении трех институциональных циклов: первый – с конца IX века и до конца XII века, фаза трансформации – XIII–XV века; второй – XV–XIX века, фаза трансформации – 1861–1917 гг.; третий – с 1917 до 1990 гг., фаза трансформации – 1991–2000 гг. (рисунок).

Циклы представляют собой три последовательные стадии развития институтов раздаточной экономики, каждая фаза которых имеет свой типовой сюжет и механизмы развития. Формы институтов совершенствуются для решения задач, стоящих перед обществом в каждый исторический момент времени.

В фазе трансформации происходит радикальное изменение форм раздаточной экономики в рамках компенсаторного



Траектория развития раздаточной экономики России

института рыночной торговли и частного предпринимательства. Именно он определяет особенности институциональной среды в данный период и запускает **квазирыночный механизм**: внешне присутствуют все атрибуты рыночного хозяйства (частная собственность, отношения купли-продажи, свободное ценообразование), но по своей сути российский рынок не соответствует типичным рыночным отношениям. Частные компании и фирмы квазирынка, как правило, не вырабатывают рыночноориентированные стратегии, а ведут борьбу за государственный ресурс в разных его формах, стремясь использовать связи в правительстве для контроля над конкурентами.

В трансформационный период тотальные размеры приобретает коррупция. Масштабы оппортунизма в бизнесе существенно превышают «норму» рыночной институциональной среды, а хищническое использование всех видов ресурсов (пренебрежение экологией, невыплата зарплаты за сделанную работу, «проедание» основных фондов и т. д.) свидетельствует об отсутствии долгосрочной мотивации.

Коррупция в высших органах власти — производная от раздачи государственной собственности за цену, не соответ-

ствующую реальной стоимости, путем «назначения» собственников. Фактически это механизм совладения государственной собственностью чиновников и предпринимателей. Отсюда берется непрерывный поток денег от олигархов к управленцам высшего уровня, воспринимаемый обществом как «взятки», а на деле являющийся передачей дивидендов.

Второй вид коррупции связан с попытками новых фирм, развернувших бизнес в рамках введенных рыночных правил, получения государственного ресурса. Здесь фактически включен аукционный механизм: кто больше даст и будет давать за весь период владения ресурсом – тот его и получит.

И наконец, взятки в бюджетной и социальной сферах на деле означают введение рыночных отношений «явочным порядком». В фазе институционального исчерпания советского раздатка эти сферы уже были подвержены сильнейшей коррозии теневых форм. А в трансформационной фазе, когда они фактически перестали финансироваться государством, рынок бюджетных услуг за деньги в них был введен фактом необходимости выживания, причем в самой «дикой» форме.

Таким образом, коррупция на всех уровнях управления и во всех сферах – это и есть реальная рыночная среда трансформационной фазы раздаточной экономики. Это ставит нацию на грань исчезновения, а масштабный уровень оппортунизма приводит к «запретительным» транзакционным издержкам, в результате которых эффективный бизнес не может развиваться. Именно поэтому трансформационная фаза является переходной от одного этапа развития раздаточной экономики к другому.

Действительное предназначение квазирыночных отношений состоит не в переходе к рынку, а в создании институциональной среды, которая обеспечит необходимую область свободы для экспериментирования и включения **механизма институциональных инноваций**. С его помощью осуществляется подбор форм для обновления базовых институтов на следующем институциональном цикле, а именно в них осуществляется поиск новой трудовой модели и форм для следующего этапа развития раздаточной экономики.

Курс на построение экономики либерального раздатка⁴

В ответ на крупные диспропорции в экономической сфере и резкое снижение качества человеческого потенциала с начала XXI века был изменен курс социально-экономической политики российского государства. Фактически завершилась очередная фаза институциональных трансформаций и осуществляется переход к экономике либерального раздатка. С 2000 г. предпринимается следующее:

- проводится реорганизация отношений собственности с переносом акцента на государственную форму;
- внедряются новые организационно-правовые формы предприятий и компаний, сочетающих государственный статус с рыночноориентированным хозяйственным механизмом;
- устанавливаются границы влияния частного бизнеса на общественную жизнь;
- упорядочивается система ценообразования с введением государственной регламентации и тарификации цен на товары и услуги базовых отраслей хозяйства;
- запускаются новые институциональные механизмы проектного типа, отрабатываемые в форме «национальных проектов», с ориентацией на конечный результат;
- принимаются широкомасштабные долгосрочные целевые программы;
- восстанавливается стратегическое и среднесрочное планирование;
- внедряются контрактные принципы и конкурсные механизмы осуществления государственных инвестиций;
- перестраивается модель государственной службы по принципу «отделения» от бизнеса и выстраивания партнерских отношений с потребителями государственных услуг, введением стандартов функционирования с ориентацией на решение социальных проблем;

⁴ См. подробнее: *Бессонова О. Э.* Образ будущего России и код цивилизационного развития. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2007 (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/321347.html>).

- обрабатываются функции государственного заказа и расширяются формы финансового обеспечения оказания государственных услуг;

- организуется метод финансирования бюджетной сферы «по конечному результату»;

- распространяются ипотечные формы обеспечения жильем социального и государственного типа (сертификаты, фиксированные на уровне себестоимости, существенное снижение процента, погашение долга в случае рождения детей и т. д.);

- совершенствуется механизм обратной связи, повышается эффективность прохождения сигналов, расширены формы обращений – от индивидуальной жалобы, телефонов доверия и общественных приемных – до горячих линий, интернет-конференций и телевизионных мостов с руководителями регионов и президентом страны.

Роль контракта. Служебные контракты, конкурсные торги и государственный заказ принесут соревновательность, эффективный конкурентный механизм при выборе тех или иных организаций и будут способствовать оптимизации стратегических решений⁵.

Основным документом, регламентирующим взаимоотношения между государственным заказчиком и подрядчиком, должен стать контракт, заключаемый на весь период реализации инвестиционного проекта. В нем четко фиксируются обязательства подрядчика по сдаче объекта в эксплуатацию и обязательства государства по финансированию. При этом смета должна рассматриваться исключительно как составная часть конкурсной документации при проведении подрядных торгов.

Важная особенность контракта в либеральной раздатке – его служебный характер. Одним из участников являются либо государственные органы в качестве заказчика, либо государственные предприятия (корпорации) – в качестве подрядчика. Служебный контракт содержит правила функционирования

⁵ Послание президента Федеральному собранию РФ о бюджетной политике в 2008–2010 гг. (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=66865>).

ния объектов государственной собственности (нормативы, стандарты, правила расходования бюджетных средств), норму рентабельности и цены.

Распорядители бюджетных средств будут наделены полномочиями самостоятельно определять формы финансового обеспечения и способы предоставления государственных услуг, в том числе и на основе государственного заказа. Кроме того, в пределах сметы уже позволено вводить системы оплаты труда, отличные от Единой тарифной сетки. Применение таких методов должно обеспечить соответствие качества труда работника и уровня его оплаты в бюджетной сфере. Фактически выстраивается новый хозяйственный механизм: бюджетные ресурсы выделяются в нормативном объеме под результат, зафиксированный в служебном контракте, и, в отличие от советского раздатка, предоставляется свобода выбора расходования денежных средств в интересах повышения эффективности деятельности организации. Эта новая модель и являет собой тот искомый вариант «хозрасчета» в рамках целостного экономического организма, при котором самостоятельность базовых хозяйственных единиц сочетается с едиными стандартизованными правилами в общегосударственном масштабе.

Заработная плата. В рамках национальных проектов идет попытка снять ограничения Единого тарифного кодекса: повышение заработной платы должно происходить не по должностной сетке, с сохранением пропорций между тарифными уровнями (что каждый раз раскручивает инфляцию), а по «узким местам» – например, участковым и детским врачам, врачам общей практики, медсестрам, работникам «скорой помощи». Механизм расходования бюджетных средств в соответствии с реальным вкладом каждого участника – главная проблемная зона выстраивания либерального раздатка. Попытка ввести «коэффициент трудового участия» в рамках единого тарифного расписания в 1980-х годах привела лишь к еще большим деформациям в оплате труда и перекачиванию средств от низовых работников к управленческому звену.

Делалось это просто: незаполненные места в штатном расписании распределялись между имеющимся персоналом,

однако доплата за совмещение ставок составляла гораздо меньше, чем количество замещаемых мест. К примеру, сантехник в ЖЭУ, «закрывающий» 3–4 ставки, получал оплату не более чем в 1,7 раза превышающую стандартную (плюс некоторые добавки). В результате образовывалась «экономия фонда оплаты труда», которая и подлежала распределению между имеющимся числом занятых работников по КТУ⁶. До этого момента практика не противоречила теоретическим предложениям советских экономистов, бьющихся над проблемой, как увязать качество и количество труда с его оплатой. Однако в число тех, кому распределялась экономия фонда оплаты труда, входили и управленцы соответствующей низовой хозяйственной ячейки. При этом КТУ определялся уровнем оплаты труда по тарифной сетке, в которой уже была заложена четырехкратная дифференциация. В итоге львиная доля экономии фонда оплаты труда переключивалась в фонд оплаты управленческого звена.

Напоминание об этом дефектном механизме советского раздатка в настоящий момент имеет особое значение, поскольку на первый план выходят преобразования в социально-бюджетной сфере. Именно выработка новой институциональной модели, блокирующей «бюрократический перераспределительный» механизм, является стратегической задачей. Подобная блокировка важна для выстраивания мотивации всех работников на конечный результат и производительный труд.

При реализации национальных проектов отлаживаются новый механизм раздачи ресурсов в эффективные способы деятельности – выборочно и достойным, а не всем «сестрам по серьгам», как в советское время. В рамках проекта «Образование» стали выделяться гранты лучшим учителям и школам, в которых внедряются передовые методики обучения, вузам, ведущим активную инновационную деятельность, гранты и стипендии – талантливой молодежи.

⁶ Бессонова О. Э. Рыночный эксперимент в жилищно-коммунальной сфере // Социальная траектория реформируемой России: исследования Новосибирской экономико-социологической школы. Ред. Т. И. Заславская, З. И. Калугина. Новосибирск: Наука, 1999. С. 350–359.

Социальная среда. Государство вновь признает свою ответственность в создании социальной инфраструктуры. Намечено оснащение поликлиник и школ новым оборудованием, запланирована закупка современных машин «Скорой помощи» и школьных автобусов для села, строительство новых федеральных центров по оказанию высокотехнологической медицинской помощи, интернетизация школ. Государство также берет на себя функцию создания инновационных центров развития – национальных университетов, технопарков, наукоградов, бизнес-школ по подготовке топ-менеджеров как для частных компаний, так и для государственного управления.

Внедряемая система финансирования (одноканальное – в сфере здравоохранения, нормативно-подушное – в сфере образования) имеет целью увязку результатов деятельности учреждения и суммы выделяемых ему средств. Либеральный раздаток в здравоохранении означает по-прежнему «бесплатное» (через систему налогообложения) предоставление медицинских услуг в размере государственного социального пакета. Гражданин будет иметь право выбора участкового врача, поликлиники, больницы, страховой компании. Сохранится сектор платной медицины по всем видам медицинских услуг в частных клиниках для высокодоходных групп населения. Вне государственной сферы бесплатного обеспечения останутся услуги, связанные с личным потребительским вкусом и повышенным качеством, которые не входят в базовый социальный стандарт (косметология, борьба с лишним весом, люксовое протезирование, пластическая хирургия и т. д.).

Бесплатное обязательное среднее образование и наличие бюджетных мест в высших учебных заведениях повлечет за собой возрождение механизма распределения специалистов на хозяйственные объекты, определяемые насущными потребностями государства, на срок до 2–3 лет. Но, по сравнению с раздаточными механизмами советского периода, изменятся принципы финансирования – средства образовательных учреждений будут формироваться не по затратным нормативам, а по количеству обучаемых, и распределяться между субъектами образовательного процесса (педагогами и т. д.) по качеству подготовки учащихся.

Жилищный сектор. В Министерстве регионального развития разработан проект «Долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан», рассчитанный до 2025 г. и предусматривающий ширококомасштабное строительство социального, индивидуального и наемного жилья. Муниципалитет будет формировать заказ строительным компаниям, оплачивать их услуги за счет госкредитов, выдаваемых на срок до 50 лет, а затем распределять жилье среди нуждающихся. При этом подрядчикам придется выиграть лишь один конкурс – на строительство жилья определенного качества и цены. Социальный сектор будущей жилищной системы вновь займет значимое место: на социальный наем придется до 80% сдаваемых площадей.

В основе будущей жилищной системы доминирует тот же советский раздаточный принцип, однако качественно иной, учитывающий все категории населения через их платежеспособность и выстраивающий разнообразные механизмы обеспечения жильем для разных доходных групп. Уже разрабатываются и внедряются новые формы служебного и ведомственного жилья.

Текучесть кадров 20 лет назад была напрямую связана с предоставлением жилья, специалисты «переманивались» во вредные и трудозатратные производства. Как правило, через 2–3 года после получения жилья работник увольнялся, сохраняя его за собой, и искал менее напряженное место работы. В связи с этим жилье стало выдаваться после все более длительного срока «стояния» в ведомственной очереди. Фактически жильем работник стал «наградяться» за нелегкий и добросовестный многолетний труд, срок которого в связи трудовым дефицитом все увеличивался (с 8 до 12, а порой и до 18 лет). При этом семья сотрудника предприятия должна была жить в тяжелых жилищных условиях (в бараках, с родителями или снимая у «бабушек»).

Ключевым компонентом либерального раздатка станет социальная и служебная ипотека, помимо прямой раздачи жилья социально незащищенным группам населения (инвалидам, ветеранам и т. д.) и лицам, состоящим на военной службе (войска, внутренние органы правопорядка и т. д.). Работник сразу получает жилье в ипотеку от предприятия или орга-

низации под низкий процент (в случае социальной ипотеки) или без процента (служебная ипотека) под условие работы в течение определенного периода времени, фиксируемого как в ипотечном контракте, так и в трудовом договоре.

При условии рождения детей предприятие погашает задолженность в определенных пропорциях. А поскольку работник уже живет в приличном жилье, то высока вероятность регулярного прибавления семейства, стимулируемого также и бонусами демографической государственной программы. В конце трудового срока, установленного договором, жилье переходит в собственность работника, и он может распоряжаться им по своему усмотрению, как и своей рабочей силой, то есть имеет выбор – либо остаться на данном предприятии, либо устраивать карьерный рост по своим способностям или потребностям. Если же работник решил разорвать отношения с предприятием раньше срока, то остаток суммы по ипотеке ему придется доплачивать по рыночной стоимости квадратного метра и коммерческой процентной ставке, что должно быть оговорено в трудовом договоре в момент заключения.

Другими словами, дефектом старого раздатка были нечетко сформулированные «правила игры» в жилищной сфере, в рамках которых жилищные стратегии основных игроков (предприятий, государства и работников) были зачастую остро перпендикулярны. Это вызывало конфликтность, непрекращающийся поток жалоб и низкую трудовую мотивацию. Новый либеральный раздаток обеспечит ясными правилами всех субъектов жилищной сферы на основе апробированных в трансформационной фазе институтов частной ипотеки, которые будут преобразованы в социальную и служебную ипотеку. Частная ипотека сохранится для обеспеченных слоев населения, приобретающих второе или дополнительное жилье как инвестиции в недвижимость.

Наука. Вместо бюджетного распределения средств, строго расписанных по статьям расходов на основе пятилетних планов научно-исследовательских работ, вводится субсидиарное финансирование под фундаментальные проекты на конкурсной основе. Руководитель сам определяет направление расходования проектных средств с целью эффективного достиже-

ния поставленных задач, с учетом конкретной обстановки и специфики деятельности. Эта модель позволяет совместить полную научную самостоятельность с единой системой управления научно-исследовательской деятельностью, что даст возможность концентрировать средства на важнейших направлениях развития науки. Уже введены изменения в оплате труда научных сотрудников, которая будет включать дополнительные бонусы за публикации в рецензируемых журналах, участие в интеграционных проектах и т. д. Будет стимулироваться результативность научного труда, а не только сам факт научного процесса, зафиксированного в разрядной тарифной системе.

Национальные проекты. Проектный подход станет одним из основных механизмов либерального раздатка. Государство после трансформационной фазы активно стало вмешиваться в дела каждой из социальных сфер, «затыкая» вопиющие прорехи, но главная задача – найти формы, которые обеспечат эффективный механизм их функционирования. Проектный подход – это интегральная форма эффективного использования ресурсов для реализации поставленной цели, использующая программно-целевой подход в виде региональных комплексных программ и территориально-производственных комплексов, идеи которых были развиты еще в советские времена выдающимися сибирскими экономистами.

К институциональным инновациям, экспериментально опробуемым в рамках национальных проектов, относятся:

- родовые сертификаты и материнский капитал;
- государственная поддержка молодых семей и молодых сельских специалистов в приобретении или строительстве индивидуального жилья с помощью ипотечных кредитов;
- предоставление государственных гарантий по кредитам на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой и субсидирование процентной ставки по ним;
- развитие инфраструктуры рынка ипотечных ценных бумаг и рефинансирования ипотечных жилищных кредитов.

К новым организационным формам, способным переломить негативные экономические тенденции, относятся Банк развития и внешнеэкономической деятельности, Инвестиционный

фонд РФ, Стабилизационный фонд РФ (преобразованный в Резервный фонд и Фонд будущих поколений), Российская венчурная компания и Система федерального казначейства, осуществляющая в соответствии с едиными стандартами и процедурами кассовое обслуживание исполнения бюджетов.

Планирование. Государство уходит от роли производителя ресурсов, напрямую участвующего в выпуске товаров и услуг, к роли заказчика. Субъекты экономической деятельности сами могут планировать свою деятельность, ориентируясь на его заказ; при этом государство выступает двигателем идей и координатором действий различных участников. Уже сейчас реализация приоритетных проектов привела к долгосрочному планированию и бюджетированию⁷. Короткие горизонты планирования – признак неэффективности государства в создании условий для нормальной долгосрочной экономической деятельности. Вот почему в государственных программах и правительственных документах очень часто стали упоминаться «план» и «план социально-экономического развития»⁸.

В рамках планирования в условиях либерального раздатка больше не будет предписываться исполнение сотен тысяч параметров, включая номенклатуру товаров в торговле. Новое планирование создаст стимулы для оптимизации бюджетных расходов, поскольку при среднесрочном прогнозировании повышается гарантия стабильности финансирования действующих обязательств государства, в том числе капитальных расходов. «Успех может быть достигнут... путем создания системы стратегического (индикативного) планирования»⁹.

В экономике будущего либерального раздатка используются институциональные формы, заимствованные из западной экономической системы и апробированные в период рыночных трансформаций в России. Такой важной инновацией являлась идея частной корпорации в ее зрелой мультидивизи-

⁷ *Медведев Д. А.* Нацпроекты: от стабилизации к развитию (<http://www.viperson.ru/wind.php?ID=273473&soch=1>).

⁸ *Дворкович А.* О различных моделях государственного участия в экономике (<http://www.cefir.ru/download.php?id=558>).

⁹ *Полтерович В. М.* О стратегии догоняющего развития для России // *Экономическая наука современной России.* 2007. № 3. С. 21.

онной форме. В российской реальности она была преобразована в государственные корпорации, в которых рыночно-ориентированный хозяйственный механизм совмещен с национальными интересами, что воплощено в их государственном статусе. Именно госкорпорации станут доминирующей организационной формой либерального раздатка.

Перинатальная фаза закончится, когда новая организационно-правовая форма станет основой воспроизведения нового институционального цикла. На эту роль как раз и претендует государственная корпорация с отработанными в трансформационной фазе механизмами вертикальной интеграции, контрактной моделью трудовых отношений и договорными механизмами межхозяйственных связей. С 2010-х годов Россия выйдет в структурированную стадию либерального раздатка, лежащего в основе интегральной формации в рамках траектории развития цивилизационных матриц с раздаточным институциональным ядром. Этот тип экономики синхроничен с экономикой социального рынка, реализуемой рыночными цивилизационными матрицами со второй половины XX века.

Раздаточные экономики существовали и в примитивных архаичных формах, и в форме азиатского способа производства, и на индустриальной основе стран «социалистического лагеря». Они, как и рыночные экономики, сохраняют свою природу, развиваются, усложняя формы базовых институтов, в рамках того же курса развития – демократизировать все стороны жизни, стать эффективными и жизнеспособными.

В новом мировоззрении раздаточная экономика – такая же объективная реальность, как и рыночная, обе они в своей эволюции проходят одинаковые формационные стадии. Первоначально длительное время они развиваются в условиях авторитарных (монархических) режимов, но на определенном уровне развития становится неизбежен переход к демократическим формам власти. Возврат к старому объективно невозможен, поскольку те формы, в которых существовала раздаточная экономика в советский период, соответствовали лишь конкретному историческому уровню и уже исчерпаны. Современная Россия активно ищет и находит новые эффективные формы развития, соответствующие духу времени.