

О.Э. БЕССОНОВА

РАЗДАТОЧНАЯ ЭКОНОМИКА В РОССИИ: ОБРАЗ БУДУЩЕГО ЧЕРЕЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ТИПОВЫХ ИСТОРИЧЕСКИХ СЮЖЕТОВ

Мы предлагаем окончание статьи д. с. н. О. Э. Бессоновой, посвященной формированию и развитию раздаточной экономики. В третьем номере журнала речь шла о содержании, строении раздаточной экономики, рассматривались ее структурные элементы, приводились исторические иллюстрации. В настоящем номере обсуждается эволюция раздаточной экономики через анализ последовательности институциональных циклов путем описания изменений в фазах цикла.

Для удобства читателя мы воспроизводим определения некоторых понятий, которые вводились и формулировались в предыдущей статье и используются в тексте настоящего номера.

Раздаточная экономика — экономическая система, в которой нерыночные механизмы играют доминирующую роль, а рыночные — вспомогательную; распределение ресурсов и продукта происходит в форме раздачи наличного богатства за несение (выполнение) службы.

Цивилизационная матрица — совокупность основных природно-климатических, материально-технологических, национально-демографических и культурно-религиозных условий жизни, определяющих тенденции развития, структуру экономики, механизмы взаимодействия и распределения созданного богатства.

Базовые институты — нормы, правила и пространственные модели взаимодействия субъектов социально-экономической системы, конституирующие суть и смысл экономической системы и ее механизмов (для рыночной системы — это частная собственность, прибыль, купля-продажа).

Компенсаторные институты — нормы, правила, традиции, сглаживающие и нивелирующие «провалы» и недостатки функционирования базовых институтов (для рыночной экономики — институт государственного регулирования и социального обеспечения).

Институциональное ядро — совокупность базовых и компенсаторных институтов, объединенных формационным элементом, определяющих содержание и специфику разных экономических систем и их эволюцию.

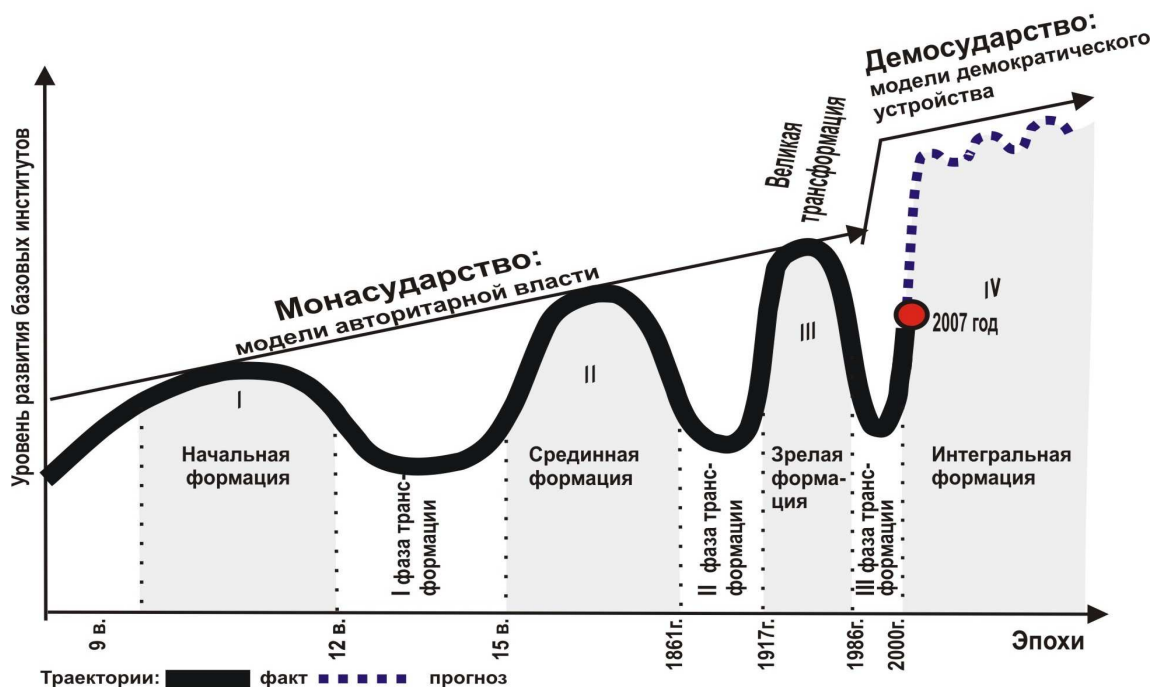
Общественно-служебная собственность (ОСС) — отношение по распоряжению и использованию ограниченных ресурсов и продуктов между государственными органами и хозяйствующими субъектами на основе выполнения специальных правил, норм и процедур; ОСС владеют все и никто конкретно.

Фазы институционального цикла

Изменения форм базовых институтов происходят уже на протяжении трех институциональных циклов, каждая фаза которых имеет свой типовой сюжет и собственные механизмы развития (таблица). Три институциональных цикла представляют собой три последова-

тельные стадии развития институтов раздаточной экономики. Формы институтов раздаточной экономики совершенствуются для решения тех задач, которые стоят в каждый исторический момент времени перед обществом (рисунок). Категории «монасударство», «демосударство» (подробнее см. [6, с. 40-44]) сформированы следующим образом:

МОНА	СУ	ДАРСТВО	ДЕМО	СУ	ДАРСТВО
↓	↓	↓	↓	↓	↓
Монархия (деспотия, диктатура), моносуверенность	Служебный труд на принудительной основе	Наделение ресурсами на иерархической основе	Демос (народ, этнос)	Служебный труд на договорной основе	Выделение ресурсов из бюджета и фондов на контрактной основе



Институциональное развитие раздаточной экономики России

I институциональный цикл, в основе которого лежала начальная формация с рабской моделью трудовых отношений в служебной форме, длился с

конца IX в. и до конца XII в., процесс первичной трансформации пришелся на XIII – XV вв.

II институциональный цикл, опирающийся на срединную

формацию с крепостной моделью трудовых отношений в служебной форме, охватывал XV - XIX вв., очередная трансформация происходила с 1861

Характеристика фаз институционального цикла

	Перинатальная фаза	Структурированная фаза	Фаза институционального исчерпания	Фаза институциональных трансформаций
Базовые раздаточные институты	Разворачивание в новых исторических формах	Функционирование по устойчивым правилам	Появление дисфункций и конфликтов	Сворачивание Поиск и внедрение новых форм
Компенсаторные рыночные институты	Сворачивание	Вписывание с жесткими ограничениями, Видоизменение классических форм	Выход из-под контроля, Расцвет теневых и полуполюгальных форм	Выполнение функций базовых институтов Формирование квазирыночной среды
Институциональные механизмы	механизмы • национализации • коллективизации • социальной фильтрации	базовый хозяйственный механизм 1 цикл - урочный 2 цикл - тягловый 3 цикл - плановый	Механизмы • бюрократического перераспределения • хозрасчета • приватизации	механизмы • институциональных инноваций • квазирынка
Типовой исторический сюжет	революция	формация	Реформация	трансформация

по 1917гг.

Принципы выделения институциональных циклов в исторической ретроспективе базировались на типологии институциональной среды на разных этапах развития раздаточной экономики и исходя из степени развития сдаточно - раздаточных отношений. В каждом цикле существует своя форма воплощения институтов раздаточной экономики, которая преобразуется в новые формы в следующем цикле. Формально каждый институциональный цикл начинается с новой формы государственности и с отрицания институциональной среды переходного периода.

Перинатальные фазы: революция

В истории России наблюдалось три перинатальные фазы, с которых начинался каждый новый институциональный цикл. Состояние институционального ядра в этот период характеризуется как борьба за обновление и возвращение к доминанте исходного состояния. Базовые раздаточные институты после периода угнетения начинают возрождаться в обновленных формах и требуют своего «места под солнцем». Это выражается в сворачивании компенсаторных рыночных институтов, которые в период институциональных трансформаций брали на себя роль доминирующих базовых. На поверхности цивилизационной матрицы России периодически разыгрывается историческая драма, которую будем называть революция. Это не только и не столько революция, хотя иногда революция (и не одна) становится частью процесса революции. Это, в отличие от инволюции, не шаг назад, а возобновление на новом уровне – после трансформационного периода – естественного процесса эволюции, закономерного с точки зрения институциональ-

ной природы данной цивилизационной матрицы.

Вся перинатальная фаза протекает в борьбе и конфликтах, которые являются следствием реализации трех механизмов: национализации, коллективизации и социальной фильтрации.

Механизм национализации – процесс изъятия государством имущества у частных лиц и перевод его в общественно-служебную собственность. В процессе национализации происходит принятие новых норм функционирования общественно-служебной собственности.

Национализация подкрепляется – **механизмом коллективизации**. Суть его состоит в переводе индивидуальных форм в общественно-служебные формы (кооперативные, арендные, откупные) под управлением государственных органов – в основном, на селе.

Третий механизм, также определяющий лицо перинатальной фазы – **механизм социальной фильтрации**, с помощью которого частные лица возвращаются на службу государства независимо от их прежнего социального статуса. Для лиц, отказывающихся осуществить переход на государственную службу и оказывающих сопротивление, включается репрессивный механизм, являющийся органической частью механизма социальной фильтрации.

На первом институциональном цикле с 861г. до княгини Ольги включительно княжеская власть переводила земли из собственности общин в собственность, работающую на общественно-служебных принципах по существу и княжескую по своей исторической форме. Это осуществлялось за счет внедрения механизмов сбора дани через погосты и введения урочных трудовых отношений. Одновременно формировались первичные хозяйственные организации – общинные миры и посады, как

базовые сельскохозяйственные и ремесленные единицы. Для тех местных князей и их соратников, которые отказывались переходить на службу «федеральных» князей применялся механизм социальной фильтрации с элементами репрессий в соответствующих исторических формах, а именно «примучивание», сжигание посевов и урожая, блокада.

Перинатальная фаза второго институционального цикла продолжалась довольно долго со времени Ивана III до конца правления Ивана Грозного. Национализация проходила в три этапа: первый - введение поместного права и отмена частных вотчин, затем «обояривание» общин, т.е. прикрепление крепостных крестьян через общину к поместным землям, и, наконец, национализация лавок и других торговых помещений в городах. В период царствования Ивана Грозного практически вся собственность, земля и недвижимость в городах и на селе, перешла под управление ведомственных органов (приказов). Соответственно, все организационные формы – общины, поместья, посады стали функционировать как служебные, государственные. Все эти процессы сопровождалась социальной фильтрацией и репрессиями. Пики пришлись на времена Ивана III - борьба с новгородцами и на период Ивана IV – «опричнина». В совокупности все три механизма – национализации, коллективизации и социальной фильтрации – полностью изменили институциональную среду на поверхности цивилизационной матрицы России, вернув ее к раздаточному институциональному ядру в усовершенствованных исторических формах.

На третьем институциональном цикле перинатальная фаза протекала стремительно, все механизмы работали в яв-

ном виде и предельно интенсивно с 1917 по 1922 гг., а затем перешли в латентную форму в 30-е гг. XX века. Сначала наиболее активно происходили процессы национализации частной собственности и первый этап социальной фильтрации в форме репрессий против дворянского сословия, спровоцировавшие гражданскую войну. Затем, национализация имущества нэпманов, создание колхозов и совхозов как результат включения механизма коллективизации, и, в заключение – повторная социальная фильтрация слоев, которые не смогли стать органической частью социально-служебной среды сформировавшейся по итогам перинатальной фазы.

Структурированные фазы: формация.

Структурированная фаза – основная фаза институционального цикла, в рамках которой работают базовые институты раздаточного типа в конкретно-исторических формах, определяемых формационным элементом. Институциональное ядро находится в устойчивом состоянии. На поверхности цивилизационной матрицы разворачивается определенный формационный сюжет, опирающийся на соответствующие трудовые отношения. Происходит замена механизмов перинатальной фазы механизмом структурированной фазы – **базовым хозяйственным механизмом**, принимающим разные исторические формы на всех трех институциональных циклах и обслуживающим модель трудовых отношений, на которой базируется определенная формация.

Хозяйственный механизм раздаточного типа имеет следующий набор элементов. Это: единая система нормативов, ведомственная система управления, установленная центром система цен, общехозяйственное

штатное расписание, система обязательной регистрации, директивные производственные задания, государственная форма организаций, безналичная система финансирования, обеспечение жильем и социальными благами состоящих на службе у государства.

Эти элементы базового механизма раздаточной экономики имели место на всех трех институциональных циклах, но в разных исторических формах. На первом институциональном цикле действовал **урочный механизм**, на втором – **тягловый**, на третьем – **плановый**. Каждая форма базового механизма – это адаптация к новым трудовым отношениям, усовершенствованным технологиям, расширению экономического пространства. Однако сущность механизма остается неизменной для всего жизненного цикла цивилизационной матрицы России. Другими словами, механизм плановой экономики советского периода является третьей стадией эволюции базового механизма раздаточной экономики. Он сформировался на *первом институциональном цикле* в форме урочного механизма в X–XII вв. для обслуживания начальной формации, затем развился в форме тяглого механизма на *втором институциональном цикле* XV – XIX вв. для обеспечения функционирования срединной формации, и только в XX в. обрел форму планового механизма для реализации зрелой формации.

Структурированная фаза имеет самую длительную протяженность в рамках институционального цикла. Постепенно накапливались изменения в локальных реальных средах, и требовалась корректировка институциональных форм, которая вызвала реформы по усовершенствованию элементов базового механизма. На *первом институциональном цикле*

структурированная фаза началась во времена правления княгини Ольги, «установившей устава и уроки». Однако в период княжения Владимира потребовалась и была проведена организационная реформа, усовершенствовавшая урочный механизм. На *втором институциональном цикле* эту роль взял на себя Петр I, обновивший все элементы тяглого механизма, потенциал которого с небольшими корректировками во времена царствования Екатерины Великой распространился на два века. На *третьем институциональном цикле* коррективы в функционирование планового механизма были внесены в 60-е гг. XX в. Адаптационный потенциал базового механизма позволял до определенной степени корректировать его формы. Однако в 80-е гг. XX в. окончательное устаревание институционального ядра привело к наступлению фазы институционального истощения.

Фазы институционального истощения: реформация

Фаза институционального истощения представляет собой логическое завершение структурированной фазы и определенного формационного сюжета. Накопленные изменения в реальных локальных средах вступают в противоречие с устаревшим формационным элементом, что проявляется в ухудшающемся экономическом положении государства. В обществе происходит осознание неэффективности конкретной трудовой модели отношений и проводится серия реформ по изменению сложившегося положения. На поверхности цивилизационной матрицы в фазу институционального истощения разворачивается сюжет *реформации*. В отличие от реформ структурированной фазы, суть которых состояла в усилении раздаточного характера институциональной

матрицы, реформы фазы истощения плавно свертывали объем базовых раздаточных институтов, и расширяли спектр действия рыночных институтов. Однако и этого было недостаточно для преодоления нарастающего кризиса, поэтому институт рыночной торговли и частного предпринимательства спонтанно расширял спектр действия в нелегальных теневых формах.

Реформы в фазу институционального истощения проводились по направлению усиления «хозяйственного расчета», т.е. предоставления все большей самостоятельности непосредственным субъектам хозяйствования. Логическим завершением этой серии реформ становилось включение **механизма приватизации**, с помощью которого объекты общественно-служебной собственности передавались в частные руки. Тем самым окончательно ликвидировалась доминирующая роль раздаточных институтов. Механизм приватизации являлся своеобразным рубиконом между фазой истощения и фазой трансформаций.

Реформы по внедрению хозяйственного расчета запускали бесконтрольно действующий **механизм перераспределения** ресурсов от непосредственных производителей к управленцам всех уровней. Этот тонкий латентный механизм действует на протяжении всей фазы институционального истощения, он приводит к резкой социальной поляризации и дифференциации материального положения управляемых и управляющих. Увеличение управленческого слоя и геометрический рост затрат на его содержание, с одной стороны, снижение реальных доходов населения и усиление кризисных тенденций в экономике, с другой, приводит к политической нестабильности и неизбежности осуществления

радикальных мер по изменению соотношения базовых и компенсаторных институтов, введению частной собственности и отношений купли-продажи как базовых.

На *первом институциональном цикле* фаза институционального истощения началась с ликвидации "поочередного" правления князей и установления порядка закрепленности места правления за определенным князем. В период с XI в. по XII вв. происходил процесс дальнейшей приватизации - дробление земли на уделы до тех пор, пока Киевская Русь не распалась как единое государство.

На *втором институциональном цикле* фаза институционального истощения началась с отмены обязательной государственной или военной службы для дворянства с переносом зоны их ответственности на организацию труда крепостных крестьян в своих поместьях. (1762г). В течение века вплоть до 1861г происходил медленный процесс "отрыва" помещичьих хозяйств от государства и крепостных крестьян от помещиков, который завершился так называемой "отменой крепостного права", а по существу окончательной приватизацией.

На *третьем институциональном цикле* фаза институционального истощения началась с введения хозяйственного расчета на предприятиях в середине 60-х гг. и продолжалась в направлении углубления этого процесса вплоть до приватизации 1991г.

Фазы институциональной трансформации: **трансформация**

Фазы институциональной трансформации завершают институциональные циклы, в них происходит радикальное изменение формационного элемента

и вызревает новая формация. Собственно сам термин *трансформация* означает преобразование формации, и, следовательно, обозначает переход от одной формации к другой.

Характерная особенность фазы институциональной трансформации заключается в том, что она осуществляется в рамках компенсаторного института рыночной торговли и частного предпринимательства. Именно он определяет особенности институциональной среды в этот период и запускает **квазирыночный механизм**. "Рыночный", т.к. внешне присутствуют все атрибуты рыночного хозяйства: частная собственность, отношения купли-продажи, свободное ценообразование. «Квази» - поскольку существенные, глубинные свойства российского рынка не соответствуют типичным рыночным отношениям. В сущности, российский рынок периода институциональных трансформаций - это лишь рыночная форма с латентным раздаточным содержанием. Частные компании и фирмы квазирынка вырабатывают в массе своей не рыночно-ориентированные стратегии, а ведут борьбу за государственный ресурс в разных его формах и стремятся использовать «связи в правительстве для контроля над конкуренцией» [21, с. 43.]

В трансформационный период тотальные размеры приобретает коррупция на всех уровнях управления и во всех сферах. Масштабы оппортунизма в бизнесе существенно превышает «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 в бизнесе.

Коррупция в высших органах власти является производной от раздачи государственной собственности за цену, не соответствующую реальной ее стоимости, путем «назначения» собственников. Фактически был введен механизм общего совладения государственной собственностью чиновников и предпринимателей. Отсюда непрерывный поток денег от олигархов к управленцам высшего уровня, воспринимаемый обществом как «взятки», а на самом деле, представляющий собой передачу дивидендов от совместного владения бывшей государственной собственностью.

Второй вид коррупции связан с попытками получения государственного ресурса новыми фирмами, которые развернули свой бизнес в рамках вновь введенных рыночных правил. Фактически для этих фирм включен аукционный механизм – кто больше даст и будет давать весь период владения ресурсом, тот его и получит.

И, наконец, взятки в рамках бюджетной и социальной сфер на самом деле означают введение рыночных отношений «явочным порядком». В фазу институционального исчерпания советского раздатка эти сферы уже были подвержены сильнейшей коррозии теневых форм. А в трансформационную фазу, когда бюджетная и социальная сферы 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. Такая рыночная экономика, в конечном счете, ставит нацию на грань исчезновения, а масштабный уровень оппортунизма приводит к «за-

претительным» транзакционным издержкам, в результате которых эффективный бизнес не может развиваться. Именно поэтому трансформационная фаза в циклическом механизме эволюции раздаточной экономики является переходной от одного этапа ее развития к другому.

Действительное предназначение квазирыночных отношений состоит не в переходе к рынку, т.е. другому типу экономики, а в том, чтобы создать такую институциональную среду, которая обеспечит необходимую область свободы для экспериментирования и включения **механизма институциональных инноваций**. С помощью этого механизма осуществляется подбор институциональных форм для обновления базовых институтов на следующем институциональном цикле.

Трансформационные фазы берут свое начало на фоне кризиса раздаточной экономики, когда существующая институциональная среда утрачивает свою эластичность, и не отвечает изменившейся материально-технологической среде и потребностям всех групп населения. Кризис институтов раздаточной экономики выражается в том, что они перестают обеспечивать координацию потоков сдач и раздач, как в рамках всего государства, так и на уровне отдельных социальных групп. Это означает, что весь совокупный объем сдач уже не может покрыть установившийся на определенном уровне объем общественно-необходимых раздач. При этом в явном виде проявляется дисбаланс того, что отдают, и что получают разные социальные группы. Никакие внутренние экономические реформы уже не могут помочь раздаточной экономике справиться с накопившимися проблемами.

Во всех трех институциональных циклах кризис прояв-

лялся в резком социальном расслоении, экономическом спаде и политической неуправляемости. В такой ситуации наступают трансформационные фазы, которые начинаются с преобразования института общественно-служебной собственности в институт частной собственности.

С самого начала трансформационной фазы происходит глубокая трансформация института общественно-служебной собственности посредством передачи прав на многие ее объекты частным лицам или коллективам в полное владение. На всем ее протяжении доминирующее положение занимает институт рыночной торговли и частного предпринимательства, развертывание которого состоит в заимствовании многих институциональных элементов из рыночной среды западноевропейских стран. В рамках трансформационной фазы институциональная среда раздаточной экономики усваивает новые элементы или находит для себя новые формы, на основе которых преобразуется в новое качество и к концу периода начинает вытеснять или ограничивать институт рыночной торговли и частного предпринимательства.

В первую трансформационную фазу возникающая частная собственность существовала в форме вотчин. Признаки вотчинного начала были следующие: князья (великие и удельные) отчуждали свои уделы по купчим и дарственным, завещали их сторонним лицам в целом и в частях. В конце второго институционального цикла (вторая половина XVIII в.) первый шаг на пути трансформации института собственности был связан с отменой обязательной службы для дворянства и передачей им полных прав собственности на поместья. Второй - отмена крепостного права и разрешение выкупа земельных участков бывшими крепостными

крестьянами. В результате на второй трансформационной фазе, как и на первой, доминировал институт частной собственности. Третья трансформационная фаза началась также с преобразования отношений собственности посредством "ваучеризации" и создания различных негосударственных и частных субъектов хозяйствования.

Трансформация института общественно-служебной собственности (в разных ее исторических проявлениях) в институт частной собственности создала необходимые условия для расширения института рыночной торговли и частного предпринимательства и его выхода из прежних нормативных рамок. Параллельно разворачиванию института рыночной торговли и частного предпринимательства в трансформационной фазе происходит сворачивание института административной жалобы, через которые население обычно артикулирует общественные проблемы и защищает свои права. Несмотря на полуразрушенный институт жалоб, население продолжает обращаться в высшие органы власти.

Ценности и условия жизни подавляющего числа людей входят в противоречие с институциональной средой трансформационной фазы, в которой доминирует институт рыночной торговли и частного предпринимательства, и прекращает действовать институциональный канал обратной связи через административные жалобы. Это выливается в поддержку большинством населения всех действий государства по восстановлению в новом качестве институтов раздаточной экономики. Конец трансформационных фаз выглядит как сворачивание института рыночной торговли и частного предпринимательства на фоне разворачивания институционального ядра раздаточ-

ной экономики. Результатом является модернизация раздаточной экономики и начало нового институционального цикла ее развития.

В трансформационной фазе накануне нового институционального цикла происходит изменение государственности (Киевская Русь - Московско-Петербургская Россия - СССР - Российская Федерация), как знак полного отрыва от старых институциональных форм и переход к новым, что позволяет привести в соответствие политические институты с социально-экономическими институтами на новом историческом этапе.

Вместе с тем, трансформационной фазы не являются отступлением от поступательного развития институтов раздаточной экономики, а напротив, представляют собой имманентные фазы их развития. Институциональная среда раздаточной экономики по своему устройству достаточно сложна и, находясь в кризисном состоянии, не может быть реформирована по определенному плану группой даже самых достойных реформаторов. Поэтому в трансформационной фазе осуществляется спонтанное преобразование базовых институтов раздаточной экономики за счет вывода всех сфер из-под контроля государства и предоставления инициативы всем группам населения и всем хозяйствующим субъектам. В трансформационной фазе происходит столь глубокое преобразование институциональной среды, что каждый следующий этап развития раздаточной экономики воспринимался как абсолютно новое явление, слабо связанное с предыдущими историческими этапами. Между тем именно в трансформационной фазе происходит выбор дальнейшего направления институционального развития и находят такие формы, технологии и способы, которые преобра-

зуют устаревшие институты раздаточной экономики в новые, адекватные материально-технологической среде и потребностям общества.

В трансформационной фазе осуществляется поиск нового институционального стержня следующего этапа развития раздаточной экономики. Сначала эта будущая институциональная основа заимствуется из рыночной среды западноевропейской цивилизации и апробируется в рамках переходных периодов, а затем адаптируется к раздаточной среде, при этом отбрасывается все, что вступает с ней в конфликт.

В первую трансформационную фазу таким новым элементом, внесенным из европейского феодализма, были договорные служебно-поземельные отношения. Впоследствии они были преобразованы в государственные служебно-поземельные отношения и легли в основу всей институциональной системы раздаточной экономики Московско-Петербургского периода.

Феодализм характеризуется существованием принципа службы с земли за какой-либо феод. Причем эта служба осуществлялась по свободному договору. В западной истории широко известны переходы французских вассалов со своими владениями к английскому королю и от него обратно к королю Франции. Это означало признание подвластности земли высшему территориальному господству сюзерена, обусловленной личным подчинением ее собственника.

Аналогичные отношения существовали и в удельный период русской истории. Однако в XVI в. по указу Ивана Грозного служба с земли была введена как всеобщее обязательное правило. При этом была установлена ее регламентация по норме. Во второй переходный период широкое распространение полу-

чили тресты, именно эта форма организации хозяйства легла впоследствии в основу советской раздаточной экономики, став стержнем ее административной модели управления.

В период капитализма тресты существовали, несмотря на их монопольный характер, как частная форма организации. Однако в основе экономики советского периода тресты уже выступали как государственная форма. Государство в этот период представляло собой "трест трестов". Именно этот институциональный элемент, заимствованный из другой институциональной среды, преобразованный и пересаженный в раздаточную экономику, дал ей на третьем этапе новую жизнь и всем ее институтам новую форму.

Третья трансформационная фаза обогатит, как нам представляется, раздаточную экономику **контрактным правом**. Частно-контрактные отношения являются повседневным элементом хозяйственной практики западных стран и широко распространились в России. Однако одновременно идет апробация контрактов в государственной сфере, и уже возникла такая отрасль права как "административный договор". Под административным договором понимается основанный на административно-правовых нормах и выработанный в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект государственной власти, многосторонний акт, устанавливающий взаимные права и обязанности его участников.

Либеральный раздаток как итог институциональных трансформаций XX века

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. Его ориентация – на построение **либерального раздатка**, лежащего в основе интегральной формации в рамках развития цивилизационных матриц с раздаточным институциональным ядром. В настоящее время:

- проводится реорганизация отношений собственности с переносом акцента на государственную форму;
- внедряются новые организационно-правовые формы предприятий и компаний, сочетающих государственный статус с рыночно-ориентированным 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 широкомаштабные долгосрочные целевые программы;
- восстанавливается стратегическое и среднесрочное планирование;
- внедряются контрактные принципы и конкурсные механизмы осуществления государственных инвестиций;
- перестраивается модель государственной службы по принципу «разделения» с бизнесом и выстраивания партнерских отношений со всеми потребителями государственных услуг, введением стандартов

функционирования с ориентацией на решение социальных проблем;

- отрабатываются 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 цены, существенное снижение процента, погашение долга в случае рождения детей).
- совершенствуется механизм обратной связи, и повышается эффективность прохождения сигналов, расширены формы обращений от индивидуальной жалобы, телефонов доверия и общественных приемных до горячих линий и телевизионных мостов с руководителями регионов и Президентом страны.

Механизм либерального раздатка строится на служебных контрактах, конкурсных торгах, государственном заказе. Эти черты нового раздатка привнесут соревновательность, конкурентный механизм, эффективный отбор при выборе тех или иных организаций, что будет способствовать оптимизации стратегических решений. [7]

Основным документом, регламентирующим взаимоотношения между государственным заказчиком и подрядчиком, должен стать *контракт*, заключаемый на весь период реализации инвестиционного проекта. В этом контракте 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 *под-*

рядных торгов. Важная особенность контрактов в либеральном раздатке – их служебный характер. Это означает, прежде всего, тот факт, что одним из участниками этого контракта являются либо государственные органы в качестве заказчика, либо государственные предприятия (корпорации) в качестве подрядчика. Служебный контракт содержит в себе правила функционирования объектов государственной собственности (нормативы, стандарты, правила расходования бюджетных средств), в нем определяется норма рентабельности и цены.

Распорядители бюджетных средств будут наделены полномочиями *самостоятельно* определять формы финансового обеспечения и способы предоставления государственных услуг, включая их предоставление 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.

В рамках национальных проектов идет попытка снять огра-

ничения Единого тарифного кодекса: повышение заработной платы происходит не по должностной сетке, с сохранением пропорций между тарифными уровнями (что каждый раз раскручивает инфляцию), а по «узким местам», например, участковым врачам, детским врачам, врачам общей практики, медсестрам, работникам «скорой помощи». Механизм расходования бюджетных средств не по штатному расписанию, а в соответствии с реальным вкладом каждого участника в процессе достижения поставленной цели, – главная проблемная зона выстраивания либерального раздатка в России. Попытка ввести «коэффициент трудового участия» в рамках единого тарифного расписания еще в период советского раздатка в 80-х годах 20в. привела лишь к еще большим деформациям в оплате труда и перекачиванию средств с уровня низовых работников на уровень управленцев.

Делалось это довольно просто: незаполненные места в штатном расписании распределялись между имеющимся персоналом, однако доплаты за совмещение ставок составляли гораздо меньше, чем количество замещаемых мест. К примеру, сантехник в ЖЭУ, «закрывающий» 3 или 4 ставки получал оплату не более чем в 1.7.раза больше стандартной (плюс некоторые добавки). В результате образовывалась «экономия фонда оплаты труда», которая и подлежала распределению между имеющимся числом занятых работников по КТУ[4]. До этого момента практика не противоречила теоретическим предложениям советских экономистов, бьющихся над проблемой увязывания качества и количества труда с его оплатой. Однако, что происходило далее: в число тех, кому распределялась экономия фонда оплаты труда по КТУ входили и управ-

ленцы соответствующей низовой хозяйственной ячейки. При этом КТУ определялся уровнем оплаты труда по тарифной сетке, в которой уже была заложена 4-х кратная дифференциация. В итоге львиная доля экономии фонда оплаты труда перекочевывала в фонд оплаты управленческого звена.

Подробное напоминание этого дефектного механизма советского раздатка в настоящий момент имеет особенное значение, поскольку на первый план выходят преобразования в социально-бюджетной сфере. Именно выработка новой институциональной модели, которая заблокирует «бюрократический перераспределительный» механизм, сохраняющий свои корни до сих пор, является стратегической задачей перехода от устаревшего неэффективного раздатка советских времен к либеральному раздатку. Эта блокировка важна для выстраивания мотивации всех работников на конечный результат и производительный труд.

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

Государство вновь признает свою ответственность в создании социальной инфраструктуры развития общества. Намечено оснащение поликлиник новым диагностическим оборудованием, а школ – учебным 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 роль обеспечения инновационных центров развития, таких как национальные университеты, технопарки, наукограды, бизнес-школы по подготовке топ-менеджеров как для частных компаний, так и для государственного управления.

Внедряемая система одноканального финансирования в сфере здравоохранения и система нормативно-подушного финансирования в сфере образования имеет цель увязки между результатами деятельности учреждения и суммой выделяемых ему средств. **Либеральный раздаток в здравоохранении** означает по-прежнему «бесплатное» (через систему налогообложения) предоставление медицинских услуг, в размере, определяемом государственным социальным пакетом. В отличие от советского раздатка 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, с повышенным качеством и не входят в базовый социальный стандарт (косметология, борьба с лишним весом, люксовое протезирование, пластическая хирургия и т.д.).

Либеральный раздаток в образовании также предполагает бесплатное обязательное среднее образование и наличие бюджетных мест в высших учебных заведениях, что повлечет возрождение механизмов распределения на хозяйствен-

ные 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.

А каким будет **жилищный сектор в экономике либерального раздатка**? В Минрегионразвитии разработан проект «Долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан», рассчитанной до 2025г, предусматривающей широкомасштабное строительство социального, индивидуального и наемного жилья. В его основе лежит раздаточный механизм: 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». Согласно этой программе, социальный сектор будущей жилищной системы вновь займет значимое место: на социальный найм придется до 80% сдаваемых площадей.

Если сравнить проектируемый в данном документе жилищный сектор с советским периодом, то видно, что в основе будущей жилищной системы доминирует тот же раздаточный принцип. Однако это уже качественно иной жилищный раздаток, 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.

Либеральный раздаток в жилищной сфере позволит решить проблемы, которые не мог решить раздаток советского периода. Если вспомнить ситуацию 20-летней давности, текущая кадры напрямую была связана с предоставлением жилья, кадры «переманивались» с помощью обещания жилья во вредные и трудозатратные производства. Как широко известно, после получения жилья через 2-3 года, 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 лет до 12, а порой и 18 лет). При этом, работая на предприятии, семья должна была жить в тяжелых жилищных условиях (в бараках, с родителями, или снимая у «бабушек»).

Как может изменить эту ситуацию либеральный раздаток в жилищной сфере? Его ключевым компонентом должны стать социальная и служебная ипотека, помимо прямой раздачи жилья социально незащищенным группам населения (инвалидам, ветеранам и т.д.) и лицам, состоящим на военной службе у государства (войска, внутренние органы правопорядка и т.д.). Социальная и служебная ипотека должна развязать узлы старого раздатка. Работник на предприятии сразу получает жилье в ипотеку от предприятия или организации под низкий процент (в случае социальной ипотеки) или без процента (в случае со служеб-

ной ипотекой) под условие его работы в течение определенного периода времени, фиксируемого как в ипотечном контракте, так и в его трудовом договоре.

За период отработки, при условии рождения детей, предприятие погашает его задолженность в определенных пропорциях. А поскольку нанятый работник уже живет в приличном жилье, то высока вероятность регулярного прибавления семейства, стимулируемого не только жилищными условиями, но 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, т.е. имеет выбор либо остаться на данном предприятии, либо устраивать свой карьерный рост по своим способностям или потребностям (часто жилищные стратегии заставляют пренебрегать собственными творческими способностями в связи с обязательствами перед семьей и детьми). 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 обговорено в трудовом договоре в момент его заключения.

Другими словами, старый раздаток «мучился» из-за неявно сформулированных «правил игры» в жилищной сфере, в рамках которых жилищные стратегии основных игроков (предприятия, государства и работников) были зачастую остро перпендикулярны, что вызывало конфликтность, непрекращающийся поток жалоб и низкую трудовую мотивацию. Новый либеральный раздаток в жилье обеспечит ясными прави-

лами всех субъектов жилищной сферы на основе апробированных в трансформационную фазу 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.

Просматривается модель либерального раздатка и в науке. Вместо бюджетного распределения средств, строго расписанных по статьям расходов на основе пятилетних планов научно-исследовательских работ в советский период, вводится субсидиарное финансирование под фундаментальные проекты на конкурсной основе. В рамках проектных средств руководитель сам определяет направления их расходования с целью достижения поставленных задач самым эффективным способом, с учетом конкретной обстановки и специфики научного характера деятельности. Эта модель позволяет совместить полную научную самостоятельность с единой системой управления научно-исследовательской деятельностью, что позволит 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. Другими словами, будет стимулироваться результативность научного труда, а не только сам факт научного процесса, зафиксированного в разрядной тарифной системе.

Проектный подход станет одним из основных механизмов либерального раздатка. Национальные проекты – это начальный этап выстраивания отношений по типу либерального раз-

датка в бюджетной сфере: российское государство после трансформационной фазы активно вмешалось в дела каждой из социальных сфер с целью «заткнуть» самые вопиющие прорехи, но главное, найти те формы, которые обеспечат эффективный механизм функционирования. С их помощью осуществляется переход к единой стратегической программе развития страны, разложенной на плановые средние и краткосрочные действия в форме проектов. Фактически, 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, можно отнести:

- родовые сертификаты и материнский капитал,
- государственную поддержку молодым семьям и молодым сельским специалистам 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 таким кредитам,
- 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, Система Федерального Казначейства, осуществляющая в соответствии с едиными стандартами и процедурами кассовое обслуживание исполнения бюджетов.

В экономике либерального раздатка **роль государства** существенно изменяется: от производителя ресурсов, когда государство напрямую участвует в производстве товаров и услуг, к роли заказчика, когда субъекты экономической деятельности сами могут планировать свою деятельность, ориентируясь на заказ государства, при этом государство выступает двигателем идей и координатором действий других субъектов экономики. Уже в настоящее время реализация приоритетных проектов привела к долгосрочному планированию и бюджетированию [11]. Короткие горизонты планирования - это существенный признак неэффективности государства в создании условий для нормальной долгосрочной экономической деятельности. Вот почему в государственных программах и правительственных документах уже очень часто возникает слово «план», план социально-экономического развития [8].

Планирование в условиях либерального раздатка будет существенно отличаться от предыдущего опыта. В его рамках не будет больше 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 т.ч. капитальных расходов. «Успех может быть достиг-

нут ... путем создания системы стратегического (индикативного) планирования.» [16 с.21]

В экономике будущего либерального раздатка используются институциональные формы, заимствованные из западной экономической системы и апробированные в период рыночных трансформаций в России. Такой важной институциональной инновацией являлось заимствование идеи частной корпораций в ее зрелой мультидивизионной форме. Но, перенесенная в среду 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 найденная новая организационно-правовая форма, станет воспроизводственной основой нового институционального цикла. На эту роль как раз и претендует государственная корпорация с отработанными в трансформационную фазу 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 вв.

Итак, с точки зрения общей теории институциональных трансформаций на рубеже XX и XXI столетий Россия пережи-

вает великую трансформацию, как это происходило с западной цивилизацией со второй половины XIX до первой половины XX вв.[15], поскольку изменения осуществляются *одновременно по трем осям*:

- *по формационной оси* - наемная модель трудовых отношений трансформируется в договорную (контрактную), а зрелая формация заменяется интегральной;
- *по институциональной оси* - наступает новый институциональный цикл на основе институциональной матрицы, сочетающей доминирующие раздаточные отношения с рыночными механизмами;
- *по оси государственности* - происходит переход от монархического принципа построения государства к демократическому, т.е. осуществляется преодоление сакральности власти и формируется механизм равноправного диалога в обществе.

Литература

1. **Амосов А.И.** О победе социального хозяйства в XX в. // Экономическая наука современной России, 2006, №4.
2. **Бессонова О.Э.** Раздаточная экономика как российская традиция // Общественные науки и современность, 1994, № 3.
3. **Бессонова О.Э.** Раздаток: институциональная теория хозяйственного развития России. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1999.
4. **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.

5. **Бессонова О.Э.** Раздаточная экономика России. Эволюция через трансформации. – М.: РОССПЭН, 2006.
<http://management.edu.ru/db/msg/321347.html>
6. **Бессонова О.Э.** Образ будущего России и код цивилизационного развития, Новосибирск, ИЭиОПП СО РАН, 2007.
<http://management.edu.ru/db/msg/321348.html>
7. **Бюджетное послание** Президента Федеральному собранию РФ о бюджетной политике в 2008-2010гг.
<http://www.consultant.ru/online/basel/?req=doc;base=LAW;n=66865>
8. **Дворкович А.** О различных моделях государственного участия в экономике. II Ежегодная российско-китайская конференция «Роль государства в экономике XXI в.», 2007.
<http://www.cefir.ru/download.php?id=558>
9. **Йоханнес Л.** Изменение соотношения роли государства и рынка: история, системы, границы// II Ежегодная российско-китайская конференция «Роль государства в экономике XXI в.», 2006.
<http://www.cefir.ru/download.php?id=669>
10. **Ключевский В.О.** Курс русской истории. В 5 томах. – М.: Мысль, 1987.
11. **Медведев Д.** Нацпроекты: от стабилизации к развитию, 2007. Сайт Випперсона:
<http://www.viperson.ru/wind.php?ID=273473&soch=1>
12. **Мионов В.** Новые пятилетки в экономике//
<http://www.kreml.org/opinions/147573809>
13. **Макконелл К.Р., Брю С.Л.** Экономикс. Принципы, проблемы и политика. Москва, Издательство «Республика», 1992, т.1.
14. **Норт Д.** Институты, институциональное развитие и функционирование экономики. – М., 1997.

15. **Поланьи К.** Великая трансформация. Политические и экономические истоки нашего времени. – СПб.: Алетейя, 2002.
16. **Полтерович В.М.** О стратегии догоняющего развития для России// Экономическая наука современной России, 2007, №3.
17. **Розенберг Н., Бирдцелл Л.Е.** Как Запад стал богатым. Экономическое преобразование индустриального мира. – Новосибирск: Экор, 1995.
18. **Ротбард М.** Власть и рынок: Государство и экономика. – Челябинск: Социум, 2003.
19. **Сурков В.Ю.** Основные тенденции и перспективы развития России. – М.: Современная гуманитарная академия, 2006.
20. **Уильямсон О.И.** Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, отношенческая контрактация. – СПб.: Лениздат, 1996.
21. **Флигстин Н.** Государство, рынки и экономический рост// Экономическая социология 2007, т.8, №2, с.41-60.

ГЛОССАРИЙ

Структурированная фаза институционального цикла — этап эволюции, когда сформировалась конкретно-историческая форма раздаточной экономики, для которой характерно соответствие всех составляющих институционального цикла Формационному элементу.

Фаза институционального исчерпания - этап эволюции, на котором происходит завершение определенного Формационного сюжета структурированной фазы; накопленные локальные изменения вступают в противоречие с существующим Формационным элементом.

Фаза институциональной трансформации институционального цикла — этап эволюции, на котором происходит радикальное изменение Формационного элемента, что закладывает основу новой формации; резко возрастает роль компенсаторных институтов для стабилизации неустойчивой трансформирующейся экономики.

Формационный элемент — модель трудовых отношений, конкретизирующая форму базовых институтов на определенном историческом этапе; создает многообразие форм базовых институтов.

Формационные сюжеты — характерные, типовые явления и процессы фаз институционального цикла, в основе которых лежат вполне определенные базовые и компенсаторные институты и Формационный элемент.

Раздаток — механизм нерыночного распределения ограниченных ресурсов и общественного продукта посредством отношений «сдач-раздач»

Модель либерального раздатка — специфическая модель развития с особой организующе-направляющей ролью государства, которое осуществляет раздачу ресурсов выборочно и достойным для обеспечения эффективных способов деятельности; национальный проект — одна из конкретно-исторических форм либерального раздатка.

Автор

Ольга Эрнестовна Бессонова — Доктор социологических наук, ИЭОПП СО РАН г.Новосибирск